

# RECHTSHULP EN SOCIAAL DOMEIN: WAT WERKT?

## OVERKOEPELEND ONDERZOEK NAAR NEGEN PILOTS DIVOSA

**KLANT**  
**AUTEUR(S)**  
**DATUM**  
**VERSIE**

Divosa  
Michiel Blom, Bram Jenster, Maaïke Jongerius en Suzanne Kluff  
25 januari 2023  
1.0



# Inhoudsopgave

<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>4</b>
1.1	Achtergrond en aanleiding	4
1.2	Lokaal en overkoepelend onderzoek naar pilots	4
1.3	Doel van overkoepelend onderzoek en onderzoeksvragen	4
1.4	Leeswijzer	5
<b>2</b>	<b>Laagdrempelige toegang tot rechtshulp</b>	<b>6</b>
2.1	Uitgeprobeerde werkvormen voor laagdrempelige toegang tot rechtshulp	6
2.2	Succesfactoren en randvoorwaarden voor laagdrempelige toegang tot rechtshulp	6
2.3	Deelconclusie: indicatoren voor laagdrempelige toegang tot rechtshulp	9
<b>3</b>	<b>Samenwerking sociaal en juridisch domein</b>	<b>10</b>
3.1	Uitgeprobeerde werkvormen voor samenwerking sociaal en juridisch domein	10
3.2	Successen en randvoorwaarden voor samenwerking sociaal en juridisch domein	10
3.3	Deelconclusie: indicatoren voor samenwerking sociaal en juridisch domein	13
<b>4</b>	<b>Responsieve overheid</b>	<b>15</b>
4.1	Uitgeprobeerde werkvormen voor een responsieve overheid	15
4.2	Successen en randvoorwaarden voor een responsieve overheid	16
4.3	Deelconclusie: indicatoren voor responsieve overheid	18
<b>5</b>	<b>Verandering teweegbrengen in een organisatie</b>	<b>19</b>
5.1	Ontwikkel een scherpe visie en doelstelling	19
5.2	Inventariseer de vraag, behoefte en benodigde vaardigheden voorafgaand aan de pilot	21
5.3	Creëer draagvlak bij betrokkenen	22
5.4	Heldere en uitgesproken verwachtingen aan de voorkant van een nieuwe aanpak	22
5.5	Ontwikkel een concreet plan met herkenbare mijlpalen	23
5.6	Zorg voor tijd in de uitvoering van de nieuwe aanpak en heb aandacht voor monitoring, kennisdeling en reflectie	23
5.7	Zorg voor leiderschap en commitment op management- en teamleider niveau	23
5.8	Deelconclusie: verandering teweegbrengen in een organisatie	24
<b>6</b>	<b>Conclusies en aanbevelingen</b>	<b>25</b>
6.1	Conclusies	25
6.2	Leerpunten voor de stelselvernieuwing	27
6.3	Leerpunten voor gemeenten en samenwerkingspartners	28
<b>A.</b>	<b>Beschrijving individuele pilots</b>	<b>30</b>
	Pilot in Almere – Moreel kompas	30
	Pilot in gemeente Den Bosch – Vitamine R	30
	Pilot in gemeente Tilburg – Dejuridiseren bij multiproblematiek in het sociaal domein	31
	Pilot in gemeente Oude IJsselstreek – Rechtsbescherming gezien vanuit de transformatie	31
	Pilot in gemeente Utrecht – Recht toegankelijk voor iedereen	31
	Pilot in gemeente Wijk bij Duurstede – Startpunt Scheiden	32
	Pilot in gemeente Nijmegen – Vroegtijdig passende oplossing	32

## INHOUDSOPGAVE

---

Pilot in gemeente Hollands Kroon – Scheidingsplein	32
Pilot in gemeente Deurne – Rechtshulp en sociaal domein	33

---

# 1 Inleiding

## 1.1 Achtergrond en aanleiding

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

In 2022 zijn binnen dit programma negen pilots van start gegaan, in de gemeenten Almere, Den Bosch, Deurne, Hollands Kroon, Nijmegen, Oude IJsselstreek, Tilburg, Wijk bij Duurstede en Utrecht. De resultaten van en geleerde lessen uit deze negen pilots bieden interessante inzichten voor de lopende stelselvernieuwing. Meer informatie over de opzet en invulling van de individuele pilots is te vinden in bijlage A.

## 1.2 Lokaal en overkoepelend onderzoek naar pilots

Zoals aangegeven heeft Divosa subsidie gekregen om gemeentelijke pilots uit te voeren op het snijvlak van het sociaal en juridische domein. Deze pilots dienen bij te dragen aan de stelselvernieuwing door het bieden van handvatten. Divosa heeft dan ook budget gereserveerd voor het monitoren van iedere pilot, zodat van deze pilots geleerd kan worden en we de werkzame bestanddelen uit iedere pilot kunnen identificeren. Significant Public heeft de monitoring en evaluatie van zes pilots uitgevoerd. De andere pilots zijn onderzocht door Movisie, Moventem en DSP. Het onderhavige onderzoek (het overkoepelende onderzoek) omvat alle lokale onderzoeken en hun werkzame bestanddelen.

## 1.3 Doel van overkoepelend onderzoek en onderzoeksvragen

Het doel van dit onderzoek is het inzichtelijk maken van de werkzame bestanddelen van de verschillende pilots. Om deze werkzame bestanddelen te identificeren en te verzamelen, hebben wij met Divosa de volgende onderzoeksvragen opgesteld:

- a. Toegang tot rechtshulp:
  - i. Hoe kan je als gemeente de toegang tot rechtshulp op lokaal niveau organiseren zodat dit zo snel, effectief, laagdrempelig en prettig mogelijk is voor inwoners?
- b. Samenwerking sociaal en juridisch domein:
  - i. Hoe kan de samenwerking tussen sociaal en juridische domein verbeterd worden ten behoeve van het verbeteren van de toegang voor inwoners?
  - ii. Hoe kan de samenwerking tussen het sociaal en juridisch domein verbeterd worden ten behoeve van betere ondersteuning van de hulpvraag van inwoners?
  - iii. Welke voordelen heeft het samenwerken tussen sociaal en juridisch domein voor de inwoner; is bijvoorbeeld zijn probleem sneller en beter opgelost?
- c. Responsieve overheid:
  - i. Hoe kan je als gemeente in de uitvoering van het sociaal domein juridische conflicten met inwoners voorkomen?

---

<sup>1</sup> De invoeringsdatum is een jaar verzet en was eerst 1 januari 2025. In de 7<sup>e</sup> voortgangsbrief van de minister over de stelselvernieuwing is deze nieuwe datum bekendgemaakt.

- 
- ii. Hoe kan je als gemeente in de uitvoering van het sociaal domein (juridische) conflicten informeel oplossen?

Daarnaast beantwoorden we op basis van alle pilots samen de onderstaande vragen:

- a. Wat hebben gemeenten nodig om de antwoorden op de deelvragen duurzaam en goed te regelen?
- b. Wat zijn belemmerende factoren en benodigde randvoorwaarden om te komen tot goede toegang, samenwerking en responsieve overheid (wet- en regelgeving, procedures en middelen)?

#### 1.4 Leeswijzer

In het eerstvolgende hoofdstuk gaan we in op het thema laagdrempelige toegang tot rechtshulp binnen gemeenten en welke bevindingen we daarover opdoen op basis van de pilots. Hoofdstuk 3 ziet op de succesfactoren en knelpunten voor de samenwerking tussen het sociaal en juridische domein en welke effecten dit kan hebben. Vervolgens beschrijven we in hoofdstuk 4 de bevindingen ten aanzien van het thema responsieve overheid. Werkzame elementen en belemmeringen in het veranderproces binnen de organisaties die een pilot hebben uitgevoerd, beschrijven we in hoofdstuk 5. We sluiten de rapportage af met hoofdstuk 6 waarin we onze conclusies en aanbevelingen aan gemeenten, ketenpartners en de stelselverantwoordelijke presenteren.

---

## 2 Laagdrempelige toegang tot rechtshulp

In dit hoofdstuk bespreken we de aspecten van de pilots die betrekking hebben op het faciliteren van laagdrempelige toegang tot rechtshulp. We gaan in op de manieren waarop gewerkt is aan het verbeteren van de toegang tot rechtshulp en vervolgens welke succesfactoren en randvoorwaarden daaruit naar voren gekomen zijn. Het onderstaande kader laat zien welke indicatoren wij koppelen aan laagdrempelige toegang, dus de indicatoren waarmee we dit thema uitwerken.

### Indicatoren laagdrempelige toegang

**Laagdrempelig** - Makkelijk te vinden en/of te bereiken (fysiek of telefonisch/online).

**Prettig** - Gebruiksvriendelijk en klantvriendelijk.

**Tijdig** - Korte wachttijd tot het eerste contactmoment, spoedige doorlooptijd.

**Onafhankelijk** - Gericht op het belang van de burger.

**Duidelijk** - Begrijpelijke communicatie en oplossingen (of vervolgstappen).

### 2.1 Uitgeprobeerde werkvormen voor laagdrempelige toegang tot rechtshulp

In de pilots zijn verschillende mechanismen ingezet die laagdrempelige toegang tot rechtshulp kunnen bevorderen. Op hoofdlijnen zijn dit:

- a. Het ontwikkelen van een sociaaljuridische routekaart voor hulpverleners en/of burgers (Utrecht);
- b. Het oprichten van (fysieke) loketten voor burgers, gericht op een specifiek thema (scheiden) (Wijk bij Duurstede, Hollands Kroon);
- c. Inzetten op betere (interne of externe) doorverwijzing vanuit andere vormen van ondersteuning (vooral vanuit sociale ondersteuning) (vrijwel alle pilots);
- d. In een pilot heeft de gemeente zelf contact opgenomen met een bepaalde groep inwoners over hun inkomen en deze waar nodig ook doorverwezen naar de lokale sociaal raadslieden (Nijmegen).

In een pilot (gemeente Utrecht) is een sociaaljuridische routekaart ontwikkeld. Deze is nog niet op grote schaal verspreid of in gebruik genomen door hulpverleners, dus over de effecten van een dergelijke kaart kunnen nog geen uitspraken worden gedaan. Twee pilots hebben een loket opgericht voor inwoners die gaan scheiden of net begonnen zijn met scheiden. In diverse pilots kwam toegang tot rechtshulp terug in de vorm van betere of snellere doorverwijzing vanuit het sociaal domein. Deze laatste manier van bevordering van laagdrempelige toegang kent veel overlap met het thema samenwerking sociaal en juridisch domein (hoofdstuk 3).

### 2.2 Succesfactoren en randvoorwaarden voor laagdrempelige toegang tot rechtshulp

#### 2.2.1 Een loket ingericht op een concreet thema kan bijdragen aan herkenbaarheid voor inwoners

In twee pilots is zoals eerder beschreven een loket ingericht specifiek gericht op scheidingsproblematiek. Waar het in pilots vaak moeilijk kan zijn om aan voldoende instroom van casussen te komen, was dat in deze pilots niet aan de orde. De pilots laten zien dat het voor inwoners makkelijker te herkennen is dat zij bij de gemeente terecht kunnen als een loket verbonden is aan een duidelijk thema zoals scheiden. Het is aannemelijk dat het makkelijker is om je eigen situatie te

---

koppelen aan het thema 'scheiden' dan een vraagstuk te herkennen als 'juridisch' en daarvoor algemene juridische dienstverlening te zoeken. Inwoners geven ook aan dat de dienstverlening voor hen voorzag in een aanvullende vorm van ondersteuning, die in deze vorm niet op een andere plek voor hen beschikbaar was. Het feit dat de ondersteuning in beide pilots gratis is, was ook een belangrijke factor in de laagdrempeligheid van deze loketten.

Andere factoren die naar voren komen uit deze pilots die bijdragen aan de vindbaarheid van de loketten zijn promotie en de toegankelijkheid. In Wijk bij Duurstede is een uitgebreide reclamecampagne gevoerd voor het loket, zowel online als fysiek bij de gemeente en in wijken. Ook bijvoorbeeld met artikelen in lokale media. Zo werd een breed publiek gewezen op het startpunt voor scheidingen. Betrokkenen bij de pilot van Hollands Kroon noemen dat de website zorgt voor goede toegankelijkheid, omdat er veel informatie op te vinden is en inwoners ook meteen contact kunnen zoeken met de ondersteuners van het Scheidingsplein. In Hollands Kroon werd ook een specifiek juridisch spreekuur georganiseerd op locatie bij de gemeente, gericht op scheiden, dat benoemd werd als goed voor de toegankelijkheid tot rechtshulp.

### *2.2.2 Laagdrempelig contact kan op verschillende manieren gestimuleerd worden*

Een concreet thema kan ook op andere manieren aanleiding geven tot laagdrempelig contact met inwoners en vervolgens tot rechtshulp. In Nijmegen werd door de gemeente zelf contact opgenomen met inwoners over de hoogte van hun inkomen en gemiste toeslagen waarvoor zij door de gemeente gecompenseerd werden. In dit kader werd contact gelegd tussen deze inwoners en sociaal raadslieden, wat ervoor heeft gezorgd dat inwoners naderhand ook makkelijker met andere vragen naar hen toe konden stappen. Inwoners geven aan dat zij het proactieve contact door de gemeente erg op prijs stellen.

In de pilot in Almere werd door medewerkers van Werk en Inkomen gebeld met nummerherkenning om de laagdrempeligheid van het contact te vergroten. Ook het invoeren van richtlijnen als 'binnen 48 uur terugbellen' was een manier om de laagdrempeligheid van contact tussen de gemeente en inwoners te vergroten. In Almere waren medewerkers en managers hierover positief. Zij geven aan dat er sneller, directer en beter contact met inwoners is. Zelfs medewerkers die eerst sceptisch tegenover deze aanpak stonden, zijn positief.

### *2.2.3 Er kan nog veel gewonnen worden in de toeleiding van sociaal naar juridisch domein; een sociaaljuridische kaart met duidelijke scope kan bijdragen*

Uit de pilots komt vaker naar voren dat, hoewel er veel aandacht is voor de toeleiding vanuit het sociaal naar het juridisch domein, hier nog veel terrein te winnen is. Herkenning van juridische problematiek blijft een uitdaging voor inwoners zelf, maar ook voor professionals uit het sociaal domein. Sociale problematiek, bijvoorbeeld ten aanzien van een gezin of ggz-problematiek, is makkelijk te herkennen als iemand als eerste contact zoekt met een juridische professional. Andersom, als een inwoner zich meldt in het sociaal domein, wordt nog niet altijd herkend dat een probleem juridische expertise behoeft. Ook is niet altijd bekend of dat daar (gratis) interne of externe dienstverlening voor beschikbaar is. Wijkteams bekijken de verschillende domeinen soms nog gescheiden. Ook door de dagelijkse drukte hebben zij soms weinig aandacht voor (intensievere) samenwerking met het juridisch domein.

In de pilots is te zien dat interne doorverwijzing tussen het sociaal en juridisch domein binnen gemeenten (of uitvoerders van het sociaal domein) makkelijker op gang komt dan doorverwijzing of een warme overdracht naar externe partijen. Het helpt als beide partijen op dezelfde locatie aanwezig zijn. Dan is het contact tussen professionals laagdrempeliger, kennen medewerkers van verschillende afdelingen elkaar beter en lopen zij sneller bij elkaar langs. Dit is bijvoorbeeld te zien in Den Bosch, waar verschillende externe partijen op dezelfde locatie werken. Dat komt de onderlinge samenwerking ten goede. Ook in kleinere gemeenten, zoals Wijk bij Duurstede, waar het uitvoeringsteam in het sociaal domein klein is, komt samenwerking tussen professionals met een ander aandachtsgebied makkelijker op gang. Daar werken sociaal raadslieden en de rest van de uitvoerders van het sociaal domein dichtbij elkaar. Dit maakte de

---

samenwerking in het nieuwe Startpunt Scheiden ook laagdrempelig. Gezamenlijke afspraken met een cliënt zijn dan makkelijk te plannen.

*“Nu we bij Weener XL op locatie zitten, lopen mensen gemakkelijker bij ons binnen. De lijntjes met samenwerkingspartners zijn bovendien een stuk korter geworden. We kunnen elkaar sneller en makkelijker vinden.”*

*– Medewerker Belastingdienst uit Den Bosch*

Bron: Evaluatie Divosa pilot Den Bosch.

Laagdrempelig doorverwijzen of warm overdragen aan een landelijke organisatie zoals het Juridisch Loket kan lastiger zijn, zeker als deze niet fysiek aanwezig is in de betreffende gemeente. Omdat het Juridisch Loket werkt met een landelijk telefoonnummer kan het lastig zijn voor sociaal hulpverleners om inwoners door te verwijzen naar juridische professionals van het Juridisch Loket. Vaak hebben zij geen contactgegevens van individuele medewerkers.

Een andere manier om doorverwijzing te bevorderen is het opstellen van een sociaaljuridische routekaart, waar professionals of inwoners op kunnen zien welke dienstverlening beschikbaar is en voor wie/in welke situatie. Uit verschillende pilots kwam naar voren dat het voor professionals lastig is om een compleet overzicht te hebben (en houden) van alle sociaaljuridische dienstverlening in een gemeente of regio. Zelden is er een uitgebreid overzicht waar professionals uit het sociaal domein mee werken. In Utrecht bestond eenzelfde behoefte, waarna sociaaljuridische routekaarten zijn ontwikkeld in de pilot. De ontwikkelde routekaarten zijn echter niet getoetst in de praktijk, waardoor over het effect op toegankelijkheid geen uitspraken gedaan kunnen worden. De routekaarten waren lastig af te stemmen op de behoefte, omdat deze vooraf niet duidelijk genoeg was gedefinieerd. Zo was bijvoorbeeld niet voldoende afgebakend op wie de routekaart gericht was: inwoners of professionals? Het resultaat zijn routekaarten die niet gedetailleerd genoeg zijn voor professionals en nog altijd te ingewikkeld voor sommige inwoners.

Het doel en de scope van een sociaaljuridische routekaart bepalen voorafgaand aan het opstellen ervan is dan ook een belangrijke randvoorwaarde wil een dergelijk instrument nuttig en effectief zijn. Het nut van een (bruikbare) sociaaljuridische kaart wordt wel breed gedragen. Het verdient dus aanbeveling om de ontwikkeling van lokale kaarten landelijk te stimuleren.

*“Voor inwoners geldt dat de routekaart vooral behulpzaam is voor mensen die al weten dat zij een juridisch probleem hebben: zij kunnen een routekaart gebruiken om snel bij een juiste instantie terecht te komen. Dit geldt ook voor medewerkers in het voorveld en zorg- en welzijnsprofessionals: zij kunnen zien naar welke instantie ze een inwoner moeten doorsturen. [...] Bovendien zou een routekaart van meerwaarde kunnen zijn voor nieuwe medewerkers bij de gemeente. Een routekaart biedt een helder overzicht van welke gesubsidieerde rechtsbijstand beschikbaar is.”*

*– Evaluatie pilot Utrecht*

#### 2.2.4 Over een triagerol voor sociaal raadslieden bestaan verschillende beelden

Een aspect dat van belang is voor de stelselvernieuwing, is de triagerol in de eerste lijn die mogelijk een belangrijke plek heeft in de (meest passende) toeleiding naar de tweede lijn. In het kader van de stelselvernieuwing is de vraag aan de orde welke partijen deze het beste kunnen vervullen en hoe formeel deze rol moet zijn. In een werkgroep in het kader van de pilot bestaande uit sociaal raadslieden uit Den Bosch is dit vraagstuk besproken. Deze sociaal raadslieden



---

geven aan dat zij als eerstelijns ondersteuners wel een zekere vorm van triage uitvoeren, maar dat zij het niet wenselijk achten om deze uit te breiden of te formaliseren. Omdat zij werkzaam zijn voor de gemeente vinden zij hun eigen positie niet voldoende onafhankelijk, bijvoorbeeld wanneer iemand rechtsbijstand zoekt voor een conflict met de gemeente. Dan kan de (onafhankelijke) positie van de sociaal raadslieden in twijfel worden getrokken. Hoe burgers hier tegenaan kijken is niet onderzocht. Het is ook goed om te benoemen dat hier in andere overleggen van sociaal raadslieden (buiten het Divosa-programma) anders tegenaan wordt gekeken, en een triagerol voor sociaal raadslieden daar wel als een goede ontwikkeling wordt gezien.

*“Wij geven bij een doorverwijzing naar een advocaat altijd aan wat volgens ons de kans van slagen is en vermelden daarbij dat de advocaat bepaalt welke zaken aangenomen worden. Dat is een vorm van triage, maar een echte triage rol bijt in onze lokale situatie met de positionering als ambtenaar.”*  
– Sociaal Raadslid uit Den Bosch

Bron: Evaluatie Divosa pilot Den Bosch.

### 2.3 Deelconclusie: indicatoren voor laagdrempelige toegang tot rechtshulp

Een aantal aanpakken heeft bijgedragen aan de **laagdrempeligheid van rechtshulp** in de pilots. Loketten met een duidelijk thema kunnen hieraan bijdragen doordat inwoners makkelijk herkennen dat zij ergens terecht kunnen met hun probleem. Hierdoor kunnen zij sneller zelf ondersteuning opzoeken, die hen rechtshulp kan bieden of daarnaartoe kan leiden. Laagdrempelige toeleiding vanuit het sociaal domein naar het juridisch domein is gebaat bij fysieke nabijheid van professionals. De herkenning van een juridisch aspect of probleem in een casus blijft hiervoor een belangrijke randvoorwaarde.

Laagdrempelig contact wordt ook gestimuleerd door richtlijnen in te voeren als bellen met nummerherkenning en terugbellen binnen 48 uur als een inwoner contact heeft gezocht. Dit laatste is een manier om de wachttijd tot het eerste contactmoment te verkorten en bij te dragen aan **tijdige toegang tot rechtshulp**. Ook proactief contact door de gemeente richting inwoners, in een van de pilots wel met een voor de inwoner positieve boodschap, kan bijdragen aan verder laagdrempelig contact. Een rechtzoekende neemt dan sneller contact op als er andere vragen opkomen. Omdat dit type contact vanuit de gemeente vaak onverwacht kwam, werd dit ook als **prettig** ervaren (zie hierover ook hoofdstuk 4).

Een sociaaljuridische routekaart kan de mogelijkheden die een rechtzoekende heeft verduidelijken en ook **duidelijkheid** scheppen in de verschillende vormen van dienstverlening voor sociale en juridische hulpverleners. Hiervoor gelden wel een aantal belangrijke randvoorwaarden, zoals het definiëren van een duidelijke doelgroep voor de routekaart. Overkoepelend gezien kan een goede onderlinge vindbaarheid van sociale en juridische professionals bijdragen aan tijdige, prettige en laagdrempelige toegang tot rechtshulp.

Het thema van **onafhankelijkheid** is met name aan bod gekomen ten aanzien van triage en doorverwijzing door sociaal raadslieden richting tweedelijns rechtshulp. Als inwoners rechtshulp zoeken in het kader van een conflict met hun gemeente, kan de onafhankelijkheid van sociaal raadslieden (als zijnde werkzaam voor dezelfde gemeente) een aandachtspunt worden.

---

## 3 Samenwerking sociaal en juridisch domein

Dit hoofdstuk gaat over het thema 'samenwerking tussen sociaal en juridisch domein'. We gaan in op de manieren waarop in de pilots geprobeerd is de samenwerking tussen beide domeinen te bevorderen en wat daaruit op te maken is over successen en randvoorwaarden. In het onderstaande kader benoemen we eerst de indicatoren die we geformuleerd hebben voor samenwerking tussen sociaal en juridisch domein.

### Indicatoren samenwerking sociaal en juridisch domein

**Effectieve probleemoplossing** - Doelgerichte aanpak gericht op tevredenheid van de burger en duurzame oplossingen.

**Integraal** - Gericht op alle problematiek die meespeelt in een situatie.

**Ondersteunend** - Ondersteunend aan de vragen en problemen van de burger.

**Inschakelen/gebruik omgeving van (kwetsbare) burger** - Inzicht en gebruik van de personen in de omgeving van de burger die betrokken moeten worden voor een duurzame oplossing.

**Gebruik sociale kaart** - Inzet van en overleg met andere (relevante) partners uit het sociale en juridisch domein.

### 3.1 Uitgeprobeerde werkvormen voor samenwerking sociaal en juridisch domein

Er zijn verschillende werkvormen uitgeprobeerd voor een intensievere samenwerking tussen sociale en juridische professionals:

- a. Signaleringsoverleggen, voor het bespreken van trends in casuïstiek om zo tijdig bredere ontwikkelingen of problematiek in beeld te brengen (Almere, Den Bosch, Nijmegen en Utrecht);
- b. Intensievere samenwerking van sociale en juridische professionals rondom een bepaald thema (scheiden en bezwaar; Wijk bij Duurstede, Hollands Kroon, Tilburg, Deurne);
- c. Een uitvraag multiproblematiek en eventuele doorverwijzing (Tilburg);
- d. Werkgroepen over het ontwikkelen van samenwerkingsvormen (Den Bosch).

De samenwerkingsvormen zijn veelal gedurende de pilotperiode uitgeprobeerd of hebben gaandeweg vorm gekregen. Met de samenwerkingsvormen is dan ook ruim ervaring opgedaan. De uitzondering hierop is de samenwerkingsvorm in Deurne waarin een sociaaljuridische cliëntondersteuner een nieuwe mediationrol zou vervullen en daarmee ondersteuning zou bieden aan de inwoner en de consulent van de gemeente. Deze werkwijze is vroegtijdig stopgezet en dus maar zeer beperkt getoetst in de praktijk.

### 3.2 Successen en randvoorwaarden voor samenwerking sociaal en juridisch domein

#### 3.2.1 Betrokkenen blijven enthousiast over meer samenwerking en het opdoen van persoonlijke contacten

Een belangrijke observatie ten aanzien van de pilots is dat professionals uit het sociaal domein vrijwel universeel aangeven dat zij het nut van intensievere samenwerking met het juridisch domein inzien, en dit graag (meer) zouden zien in de praktijk. Hetzelfde geldt omgekeerd voor professionals uit het juridisch domein. Zij zouden graag zien dat er meer herkenning van juridische problematiek plaatsvindt in het kader van sociale ondersteuning en eerder

---

doorverwijzing plaatsvindt. De betrokken professionals zijn dan ook enthousiast over de samenwerkingsvormen die uitgeprobeerd zijn en zien de meerwaarde in van de pilots.

In veel pilots is de samenwerking tussen professionals echter niet iets dat meteen duidelijk of merkbaar is voor inwoners. Dit maakt, in combinatie met het feit dat er in één jaar vaak een beperkt aantal casussen behandeld wordt, dat het meten van effecten voor inwoners van deze samenwerkingen nog niet op grote schaal mogelijk bleek. In sommige pilots zijn ook minder casussen behandeld dan verwacht. Het spreken van inwoners over hun ervaringen in het kader van de evaluaties was daardoor beperkt mogelijk.

Zoals kort genoemd in de voorgaande paragraaf is de samenwerking met sociaaljuridische cliëntondersteuning in een mediationrol niet succesvol gebleken. Daarin speelde de context binnen de gemeente Deurne een grote rol en het feit dat deze rol niet als aanvullend werd ervaren door de beoogde gebruikers. De voornaamste reden hiervoor was dat er bij de consultants geen behoefte was aan ondersteuning of mediation, omdat zij die gevoelsmatig al kregen van andere collega's (kwaliteitsmedewerkers) uit de regio.

### 3.2.2 *Korte lijnen en snelle afstemming tussen sociaal en juridisch domein kennen verschillende voordelen in de ondersteuning van inwoners*

Hoewel het moeilijk is de resultaten uit pilots te vertalen in directe effecten voor inwoners, levert de samenwerking voor de betrokken professionals wel duidelijke voordelen op in de uitvoering van hun werk. Vaak genoemd wordt dat:

- a. Met goede contacten tussen verschillende ondersteuners doorverwijzing snel(ler) kan plaatsvinden;
- b. De juridische inbreng zorgt voor duidelijkheid, wat bijdraagt aan rust en focus op sociaal vlak;
- c. Ondersteuners beter weten wat andere organisaties bieden aan dienstverlening; en
- d. Ondersteuning eerder integraal kan zijn, of in ieder geval eerder meerdere leefdomen kan beslaan waarop ondersteuning nodig is.

Specifiek in de pilots gerelateerd aan scheiden (in Wijk bij Duurstede en Hollands Kroon) zien de professionals dat korte lijnen met financiële en juridische advisering erg nuttig zijn voor het voorkomen van latere problemen. Het is belangrijk dat zo snel mogelijk zicht is op de nieuwe financiële situatie van beide partners na de scheiding, om bijvoorbeeld problemen met schulden of huisvesting te voorkomen. Ook voor het beperken van stress en het goed houden van de onderlinge relatie tussen ex-partners is duidelijkheid hierover van belang. De scheidingsloketten voorzien zo ook in een behoefte aan steun van een neutrale partij, die positief door kan werken op andere aspecten van de scheiding. Bijvoorbeeld als er een mediationtraject loopt dat voor veel stress zorgt bij één van de ex-partners, kan extra ondersteuning van een andere partij helpen om het traject beter te laten verlopen.

*“Een vrouw en haar man gaan scheiden. Zij heeft veel aan de ondersteuning vanuit het Startpunt [Scheiden]. Vooral het stuk emotionele ondersteuning ervaart zij als prettig. Het heeft haar geholpen om orde in de chaos van de scheiding te brengen. Ook heeft het haar geholpen om anders aan te kijken tegen bepaalde opties. Een optie die zij eerder niet zou hebben overwogen, maar op korte termijn wel een oplossing bood, is zij dankzij de gesprekken bij het Startpunt toch als een mogelijkheid gaan zien. De ondersteuning heeft haar daarmee aangezet tot actie.”*  
- Casusbeschrijving Startpunt Scheiden in Wijk bij Duurstede

Bron: Evaluatie pilot Startpunt Scheiden in Wijk bij Duurstede.

Het thema privacy blijft een aandachtspunt in de samenwerking tussen een gemeente en externe partijen, maar ook bijvoorbeeld tussen het sociaal en juridisch domein binnen een gemeente. Dit was bijvoorbeeld te zien in de pilot in Tilburg bij het koppelen van gegevens om zicht te krijgen op mensen met multiproblematiek. Oorspronkelijk wilde de

---

gemeente hiervoor graag gegevens gebruiken van toevoegingen die door de Raad voor Rechtsbijstand werden verstrekt aan inwoners op verschillende rechtsgebieden. Het delen van gegevens op dit niveau bleek echter niet mogelijk. Deze doelgroep is daarop in beeld gebracht met andere gegevens over aantallen bezwaren ingediend bij de gemeente zelf. Ook in de aanpak van Nijmegen, voor het benaderen van inwoners die aanspraak konden maken op bijzondere bijstand, was het nodig om het eerste contact te leggen met medewerkers van Werk en Inkomen. Daarna pas konden zij benaderd worden door sociaal raadslieden, bij wie de daadwerkelijke uitvoering van de pilotaanpak belegd was. In Den Bosch staat dit thema benoemd in een convenant tussen sociaal raadslieden en het Juridisch Loket (buiten de scope van de Divosa-pilot). Een dergelijk convenant is wellicht een manier om, in ieder geval voor individuele professionals, meer duidelijkheid te scheppen over wat zij wanneer mogen delen met welke collega-hulpverleners.

### 3.2.3 *Signaleringsoverleggen kunnen een verschillende insteek hebben, en op verschillende manieren meerwaarde hebben*

Ook uit de pilots waarin gewerkt is met signaleringsoverleggen komen voordelen naar voren. In Utrecht, Almere, Den Bosch en Nijmegen is een signaleringsoverleg opgezet. Daarin is een onderscheid te maken tussen signaleringsoverleggen op uitvoeringsniveau en overleggen waaraan ook de beleidsmedewerkers van de gemeente deelnemen. In het eerste geval geven de deelnemende partijen aan dat het vooral prettig is om casuïstiek te bespreken vanuit verschillende perspectieven en de aanpak te bespreken die verschillende ondersteuners inzetten bij vaker voorkomende problemen. Er is meer kennis van elkaars organisaties en dienstverlening en dit zorgt ook voor meer wederzijds begrip.

In het tweede type signaleringsoverleg wordt het in één pilot (Utrecht) op prijs gesteld dat de gemeente aansluit. Aanwezigheid van de gemeente (beleid) bij een signaleringsoverleg maakt dat de insteek meer gericht kan zijn op signalering en aanpassing van beleid, in plaats van alleen uitwisseling op uitvoeringsniveau. In een andere pilot werd deelname door de gemeente echter als belemmerend ervaren voor een volledig open gesprek. Medewerkers vonden het moeilijk om volledig open te zijn, met name over beleid van de gemeente waar zij kritisch tegenover staan. In alle gevallen is het belangrijk dat vooraf duidelijk is welke organisaties/deelnemers precies deelnemen aan het signaleringsoverleg en wat de doelstelling van het overleg is.

*“De gemeente weet beter wat er bij de organisaties speelt in de praktijk; wat zijn vragen van inwoners en waar lopen organisaties tegenaan. De organisaties weten tegelijkertijd beter waar de gemeente mee bezig is. Sommige van de geagendeerde signalen geven deelnemers meteen aanleiding tot actie, andere signalen zijn vooral informatief. Zoals een deelnemer het verwoordt: ‘Het is goed om te weten wat er speelt’.”*

*- Evaluatie pilot Utrecht*

### 3.2.4 *Samenwerkingsvormen uit pilots structureel vormgeven en inbedden blijft de grootste uitdaging*

Hoewel betrokken professionals positief zijn over meer samenwerking, is dit enthousiasme niet voldoende voorwaarde voor het succes van een nieuwe samenwerkingsvorm. Er hangt, in de pilotfase maar zeker als deze ten einde loopt, nog altijd veel op individuele personen. Dat maakt de gelegde contacten kwetsbaar en kan ervoor zorgen dat overleggen uit elkaar vallen als bepaalde sleutelpersonen vertrekken. Door groot verloop onder professionals in het sociaal domein en de ervaren werkdruk kunnen overleggen zoals uitgetoet in de pilots al snel verwateren. Contacten kunnen beter geborgd worden als overleggen structureel zijn en deelnemers makkelijk een overleg kunnen overdragen. Ook een deelnemer aanwijzen om een overleg voor te zitten, die zorgt dat het overleg opnieuw gepland wordt en bijvoorbeeld de agendering doet, is een manier om samenwerking structureler te maken en te bestendigen.

---

Een andere manier om commitment te vergroten en de vrijblijvendheid van samenwerkingsverbanden te verminderen, is het werken met convenanten. In sommige gemeenten wordt al met soortgelijke convenanten tussen samenwerkingspartners gewerkt, zoals in Den Bosch en Tilburg, al was dit niet per se in het kader van de pilots binnen het Divosa-programma. In Den Bosch is er bijvoorbeeld een convenant tussen sociaal raadslieden en het Juridisch Loket. Als er een dergelijk stuk is om op terug te grijpen, waarin ook duidelijke doelstellingen en afspraken staan, kan dit zowel de continuïteit van de samenwerking bevorderen, alsook medewerkers gevoelsmatig het mandaat geven intensief samen te werken buiten de eigen organisatie.

### 3.2.5 *Afstemming met het Juridisch Loket kan een uitdaging zijn, maar er zijn ook succesvolle voorbeelden*

Uit de pilots waarin de samenwerking met het Juridisch Loket verkend of uitgeprobeerd is, komen uiteenlopende beelden naar voren. Zo was in sommige pilots de conclusie dat het praktischer was om samen te werken met de sociaal raadslieden in de gemeente, omdat die dicht op de sociale ondersteuning werken. Dit was bijvoorbeeld de uitkomst bij de samenwerking met het Startpunt Scheiden in Wijk bij Duurstede. Een extra overleg of nadruk op doorverwijzing naar het dichtstbijzijnde Juridisch Loket had in een dergelijke situatie niet altijd meerwaarde.

De koppeling van een landelijk opererende organisatie, zoals het Juridisch Loket, met lokaal georganiseerde gemeenten kan ook een belemmering zijn. Bijvoorbeeld omdat er lokaal gewerkt wordt aan verbinding tussen het sociaal en juridisch domein, maar er lokaal geen vestiging van het Juridisch Loket aanwezig is. Voor sommige inwoners kan een reis naar een buurgemeente al een te hoge drempel zijn en wordt er naar lokale ondersteuning gezocht in de gemeente. Ook als in een regio al een groot beroep wordt gedaan op een vestiging van het Juridisch Loket, door meerdere gemeenten, wordt in een enkel geval uit capaciteitsoverwegingen afgezien van nieuwe initiatieven. Tot slot kan er minder bereidheid zijn om op casusniveau af te stemmen omwille van privacyborging van de rechtzoekende en de onafhankelijke positie van het Juridisch Loket. Bijvoorbeeld in zaken waar een verschil van mening bestaat tussen de rechtzoekende en de gemeente kan het lastiger worden samen te werken op casusniveau.

Daarentegen zijn er ook pilots waar de samenwerking met het Juridisch Loket als een groot succes is ervaren. In Hollands Kroon werd een spreekuur gehouden bij de gemeente op locatie door het Juridisch Loket, in het kader van het Scheidingsplein. In Hollands Kroon zijn geen sociaal raadslieden werkzaam voor de gemeente, waardoor het spreekuur van het Juridisch Loket een grote toegevoegde waarde heeft.

### 3.3 **Deelconclusie: indicatoren voor samenwerking sociaal en juridisch domein**

Binnen het thema samenwerking tussen sociaal en juridisch domein hebben we de indicatoren effectieve probleemoplossing, integraal, ondersteunend, inschakelen/gebruik van (kwetsbare) inwoner en gebruik sociale kaart gedefinieerd. Hoewel alle pilots elementen van samenwerking tussen sociaal en juridisch domein bevatten, bieden de pilots weinig aanknopingspunten wat betreft de indicator *inschakelen/gebruik omgeving van een (kwetsbare) burger*. Er zijn geen pilots waarin daar specifiek op is ingezet. In hoofdstuk 4 gaan we in op de rol van een gemachtigde in procedures van bezwaar en beroep, die hieronder te scharen is.

Intensiever contact tussen sociaal en juridisch domein kan echter wel een bijdrage leveren aan de andere indicatoren, gezien de ervaringen uit de pilots. Als eerder juridische expertise wordt betrokken kan dat ervoor zorgen dat er eerder inzicht is in en overzicht is van alle problemen die spelen in een bepaalde casus. Juridische professionals weten immers welke vragen zij moeten stellen om inzicht te krijgen in de juridische aspecten van een bepaalde hulpvraag. Omgekeerd kan dit ook optreden als er sneller wordt doorverwezen naar het sociaal domein. Beter inzicht in de situatie kan leiden tot *effectievere probleemoplossing*, omdat er minder elementen gemist worden. Het kan bijdragen aan *integrale ondersteuning* omdat alle kanten van een casus belicht worden en voor de verschillende kanten van een hulpvraag ondersteuning wordt geboden. Als een hulpvraag volledig duidelijk is, kan er ook in grotere mate *ondersteunend* aan die vraag gehandeld worden.

---

Het **gebruik van de sociale kaart** is een manier om de hierboven benoemde voordelen en intensievere samenwerking teweeg te brengen. Zoals ook uit hoofdstuk 2 blijkt, is er een behoefte aan meer inzicht in het sociale en juridische veld waar hulpverleners werkzaam in zijn. Het opstellen van een goede sociale of sociaaljuridische kaart is niet zo makkelijk als het misschien lijkt. Aandacht voor de doelgroep waar de routekaart voor bedoeld is, is van belang. Ook is het van belang aan te geven welk type dienstverlening door welke partner geleverd wordt, wil een dergelijke kaart effectief zijn. De sociaaljuridische routekaarten in de pilot in Utrecht zijn nog niet getoetst in de praktijk. Betere kennis van het sociaal(juridische) domein in het algemeen en gebruik daarvan is zeker een succesfactor in de andere pilots.

---

## 4 Responsieve overheid

In dit hoofdstuk bespreken we de aspecten van de pilots die zien op de responsiviteit van de gemeenten. We gaan in op de manieren waarop de responsiviteit is verbeterd en welke succesfactoren en randvoorwaarden daarbij naar voren zijn gekomen. Responsiviteit blijft een begrip waaraan iedereen zijn eigen invulling geeft. Er is daarom ook geen eenduidige definitie van. Onze invulling van dit begrip is als volgt: een gemeente werkt responsief wanneer de medewerkers zich proberen te verplaatsen in het perspectief van de inwoner, preventief in plaats van reactief problemen van inwoners probeert op te lossen en stuurt op informele oplossingen binnen de gestelde kaders. Deze kenmerken van responsief werken hebben wij vertaald in indicatoren (zie onderstaande kader) die wij gebruiken om de responsiviteit van de verschillende pilots in beeld te brengen.

### Indicatoren responsieve overheid

**Preventief werken/vroegsignalering** - Voorkomen van escalatie van problemen.

**Informele probleemoplossing** -

- 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.

**Bepaalde rol overheid in creëren juridisch conflict (in het sociaal domein)** - Inzet op het voorkomen van juridische conflicten met burger.

### 4.1 Uitgeprobeerde werkvormen voor een responsieve overheid

Om de responsiviteit van gemeenten te verbeteren zijn verschillende interventies uitgeprobeerd:

- a. Bellen met nummerherkenning (Almere);
- b. Werkgroepen die responsieve aanpakken evalueren (Den Bosch);
- c. Casuïstiekbesprekingen (Den Bosch);
- d. Het proactief benaderen van klanten voordat de klant zich bewust is van een opgetreden probleem/fout (Nijmegen);
- e. Vroegtijdig verstrekken van informatie, bijvoorbeeld bij het begin van een scheidingsproces (Hollands Kroon, Oude IJsselstreek);
- f. Vroegtijdig inzetten van mediation om een eventueel toekomstig bezwaar te voorkomen (Deurne, Utrecht);
- g. Het informeel afhandelen van bezwaren (Tilburg, Almere, Oude-IJsselstreek).

De interventies die gemeenten in de pilots hebben beproefd, waren voornamelijk gericht op het voorkomen van bezwaren of het informeel oplossen van bezwaren door het aanpassen van de werkwijze in het vroegtijdige contact met een inwoner. De medewerkers van de pilotgemeenten begrepen het belang van deze aanpassingen en ervoeren ook direct verbetering in de praktijk. Bij sommige gemeenten zien wij een daling in het aantal bezwaren. Dit kan een effect zijn van de nieuwe responsieve werkwijze. In de pilot van de gemeente Nijmegen werd de responsieve werkwijze een stap verder ingezet. Hier werd al contact opgenomen met de inwoner voordat deze op de hoogte was van een probleem of vragen had.

---

## 4.2 Successen en randvoorwaarden voor een responsieve overheid

### 4.2.1 *Wanneer de gemeente zich proactief opstelt en op eigen initiatief contact opneemt met inwoners, reageren zij hier heel positief op en lijkt hun vertrouwen in de lokale overheid te verbeteren*

Zoals eerder benoemd werden inwoners in één pilot (gemeente Nijmegen) proactief benaderd ter oplossing of voorkoming van een specifiek probleem, waar de inwoners zelf niet van op de hoogte waren. Het betrof een probleem van fiscaaltechnische aard, dat kon zorgen voor veel financiële problemen in de toekomst. Vanwege de complexe aard van dit probleem kan het moeilijk zijn voor inwoners om dit te herkennen. Wanneer de gemeente contact met deze doelgroep opnam met een oplossing, waren de inwoners over het algemeen blij verrast. De oplossing was verstrekking van bijzondere bijstand ter compensatie van het probleem. Vaak leidde dit tot meer vertrouwen in de gemeente, wat te zien was in het feit dat inwoners direct vragen stelden over andere onderwerpen. Ook na dit traject zochten zij meer contact met de gemeente dan voorheen. Wel moeten we de kanttekening maken dat het niet gek is dat inwoners positief zijn over deze pilot aangezien zij extra geld hebben ontvangen.

### 4.2.2 *Wanneer een gemeente al een responsieve insteek of geschiedenis hiermee heeft, kan dit bevorderlijk zijn voor de implementatie van een responsieve interventie*

Vanuit verschillende pilots hebben wij ondervonden dat het veel energie kost om een responsieve werkwijze als de gangbare werkwijze te implementeren binnen een gemeente. Gemeenten die al een aantal jaar bezig zijn met de implementatie van responsief werken hebben daarom ook een voorsprong. Bij hen is het makkelijker om een nieuwe responsieve interventie te introduceren en te laten slagen. Bij deze gemeenten is het responsief werken namelijk soms al onderdeel van het gemeentelijk DNA. Gemeente Tilburg is een voorbeeld van een gemeente waar responsief werken in het DNA zit. Deze gemeente heeft al jarenlang geïnvesteerd in responsieve werkwijzen, wat een hele vruchtbare voedingsbodem bleek te zijn voor de implementatie van de nieuwe responsieve werkwijze binnen de pilot. In Tilburg bestonden daardoor weinig belemmeringen bij de uitvoering van de pilot. Gemeenten zonder langere geschiedenis met responsiviteit lopen eerder tegen interne belemmeringen aan.

### 4.2.3 *Over responsief werken kunnen uiteenlopende beelden bestaan*

Zoals wij eerder aangaven in dit hoofdstuk bestaat voor responsiviteit geen eenduidige definitie. Dit zien wij ook terug in de pilots, waar verschillende beelden hierover bestaan. In de pilot van de gemeente Den Bosch kwam dit concreet naar boven. Sommige medewerkers noemden een telefoongesprek met de klant voorafgaand aan een negatief besluit een responsieve werkwijze. Andere medewerkers beschreven de responsieve werkwijze breder als oog hebben voor de menselijke maat, het verplaatsten in de klant en het tonen van begrip. Het is van belang om de term 'responsiviteit' verder te expliciteren in doelgedrag binnen de gemeenten. Op deze manier ontstaat meer eenduidigheid in de werkwijze.

In het verlengde hiervan: het is belangrijk dat medewerkers naar een inwoner toe dezelfde boodschap afgeven, in het geval meerdere medewerkers met dezelfde inwoner contact hebben. Dat voorkomt onduidelijkheid en verwarring bij de inwoner. Dit vraagt wel om goede interne afstemming en documentatie van cases.

### 4.2.4 *Responsief werken en het informeel oplossen van bezwaren kan leiden tot een oplossing op maat en meer oog voor de menselijke maat*

De pilots hebben op verschillende manieren de responsiviteit van de gemeente veranderd en verbeterd, vooral in het bezwaarproces. Uit de verschillende pilots bleek dat de verandering in aanpak zorgde voor duurzamer oplossingen waar zowel de inwoner als gemeente baat bij hebben. Inwoners voelden zich geholpen met meer informatie over het proces, toelichting op beslissingen en wat zij aan uitkomsten kunnen verwachten. Gemeenten konden in goed contact



---

met rechtzoekenden zaken op een fijne manier afsluiten, wat bij een aantal gemeenten heeft geleid tot een daling in het aantal bezwaren.

De gemeente Oude-IJsselstreek heeft ook positieve ervaringen met de responsieve werkwijze. Door het actief contact leggen met inwoners, werden bezwaarprocedures voorkomen. Professionals in deze gemeente geven aan: “We staan in goed contact met inwoners en nemen ze mee in het proces. Ze komen daardoor niet voor verrassingen te staan.” Het is hierbij niet zo dat iedere inwoner krijgt wat hij of zij aanvraagt: “Nee, dat is niet zo. Maar we gaan wel ver mee, hiervoor biedt de wet ook ruimte. En als een aanvraag niet kan worden toegekend, dan leggen we heel goed uit waarom niet. En als een inwoner snapt waarom het niet kan, dan wordt er geen bezwaar ingediend”, aldus de professionals in Oude-IJsselstreek. Soms komt het ook voor dat medewerkers ‘nee’ moeten zeggen. Zij blijven daar in deze aanpak ruimte voor voelen: “Het allerbelangrijkst is dat de inwoner zich gehoord voelt en zelf verantwoordelijk blijft. De meeste mensen weten zelf ook dat niet alles kan.”

#### 4.2.5 *Goed maatwerk leveren is nog niet zo eenvoudig*

Bij ‘maatwerk’ gaat het om het vinden van oplossingen die niet (direct) binnen de standaardregels of richtlijnen passen, maar die wel een betere, meer duurzame oplossing bieden voor de inwoner. Het bieden van maatwerk kan daarmee bijdragen aan een responsieve overheid (beter verplaatsen in de positie van de inwoner). In de gemeente Almere kwamen samenwerkingspartners tot de constatering dat maatwerk leveren voor de gemeente moeilijk is. Ook de medewerkers van de gemeente zelf zien dat. Soms is er onvoldoende aandacht voor de persoonlijke omstandigheden van de inwoner. Uit de pilotevaluatie van Almere blijkt dat er wel ruimte voor maatwerk is, maar dat deze ruimte niet altijd benut wordt.

*“Op een goede manier maatwerk leveren is daarom zeker nog geen gemeengoed. Het is vaak nog zoeken, soms ronduit moeilijk voor medewerkers. Casuïstiekoverleg, intervisie en het delen van succesvolle ‘maatwerkoplossingen’ kunnen helpen om te komen tot een nieuwe route/aanpak en helderheid over keuzes.”*

*– Evaluatie pilot Almere*

#### 4.2.6 *Aandachtspunt is dat het informeel oplossen van problemen of bezwaren kan leiden tot willekeur, wat een negatieve invloed heeft op de rechtspositie van de inwoner*

Vooraf gemachtigden van inwoners onderschrijven dit probleem. Zij blijven soms voorkeur hebben voor een formele procedure (volgens de gangbare juridische procedure), wat gezien hun achtergrond niet vreemd is. Het risico bestaat namelijk dat wanneer een bezwaar informeel wordt opgelost, een rechtzoekende niet krijgt waar hij of zij recht op heeft. In sommige gevallen is een bezwaar meer dan terecht. De gemeente kan immers bij het verkeerde eind hebben. Het is daarom van belang om de inwoner te allen tijde goed te informeren over het proces en wat diens rechten (en plichten) zijn.

Daarnaast kunnen inwoners die mondiger zijn en goed voor zichzelf kunnen opkomen, meer voordeel hebben in een informeel proces. Het risico bestaat dat zij wellicht meer voor elkaar krijgen in het contact met de gemeente dan, soms kwetsbare, inwoners die minder mondig zijn. Het is daarom van belang dat gemeentelijke medewerkers zich steeds bewust zijn van deze mogelijke ongelijkheid en waar passend juist kiezen voor een formele aanpak wanneer een informele aanpak minder goed past bij de situatie van de inwoner.

---

#### 4.2.7 De betrokkenheid van gemachtigden kan informele afhandeling van bezwaar compliceren

Sommige gemachtigden hebben een voorkeur voor een formele afhandeling van bezwaar vanwege de financiële en juridische voordelen die dit mogelijk oplevert. Door het puntensysteem is het voor advocaten wanneer zij gemachtigde zijn, voordeliger om een formele procedure te starten. Hier krijgen zij een hogere vergoeding voor. Niet iedere advocaat is het hiermee eens, blijkt uit de pilotevaluaties. Sommige advocaten geven juist aan geen financiële prikkel te voelen bij de keuze voor een formele of informele behandeling en wijzen op hun intrinsieke motivatie om mensen uit de juridische hoek te houden. Bovendien kost het minder tijd voor een advocaat en inwoner om een bezwaar informeel af te handelen (of te voorkomen). Wel heeft een formele afhandeling het voordeel dat de beslissing van de gemeente juridisch gecheckt wordt, wat bij een informele afhandeling niet het geval is.

#### 4.3 Deelconclusie: indicatoren voor responsieve overheid

Aan het begin van het hoofdstuk staan drie indicatoren vermeld die de kenmerken van een responsieve overheid beschrijven. Aan de hand van deze indicatoren concluderen wij het volgende. In verschillende gemeenten is geprobeerd om met **vroegsignalering en preventie** escalatie van problemen te voorkomen. Dit zat meestal in het oog hebben voor de menselijke maat, integraal kijken naar een casus en het tijdig zoeken naar duurzame, passende oplossingen. In één pilot is een preventieve aanpak ingezet om inwoners te helpen voordat zij daadwerkelijk een (financieel) probleem ondervonden (gemeente Nijmegen). Met deze aanpak zijn wellicht financiële problemen voorkomen in de casussen uit de pilot. Door de beperkte duur van de pilots is het niet mogelijk om te concluderen dat escalatie daadwerkelijk is voorkomen met een responsieve aanpak. Daarvoor is het nodig dit soort aanpakken voor een langere tijd te volgen, om te zien of de problematiek uit casussen na verloop van tijd minder complex wordt.

Meerdere pilots hebben aanpakken gebaseerd op **informele probleemoplossing** (verder) ontwikkeld. Over het algemeen waren professionals binnen de gemeenten daar positief over. Een dergelijke aanpak kan zorgen voor duurzamere oplossingen waar zowel de gemeente als inwoner (ook op lange termijn) baat bij hebben. In het merendeel van de pilots is het niet gelukt om de ervaringen van de inwoner rondom de informele probleemoplossing op te halen. Het bleek ingewikkeld om in contact te komen met deze doelgroep. In sommige pilots is het wel gelukt om een klein aantal inwoners te spreken. Dit biedt inzicht in de meerwaarde van de aanpak in enkele individuele casussen, maar op basis daarvan kunnen geen algemene conclusies worden getrokken.

Informele probleemoplossing is niet voor iedere medewerker weggelegd. Uit meerdere pilots bleek dat een werkwijze voor informele probleemoplossing bij een medewerker moet passen. De gemeente Tilburg heeft hier goed op ingespeeld door medewerkers met een passend profiel te laten werken volgens de informele aanpak. Informele probleemoplossing kan leiden tot oplossingen die in grotere mate zijn afgestemd op de inwoner en waarin meer oog is voor de menselijke maat. Willekeur ligt echter wel op de loer. De gemeente moet zich hiervan bewust zijn en waar mogelijk de informele werkwijze goed documenteren en communiceren. Ook medewerkers die een informele oplossing zoeken moeten zich bewust zijn van het feit dat dit kan leiden tot onbedoelde verschillen tussen inwoners.

Er zijn meerdere aanwijzingen dat **de rol van gemeenten bij juridische problemen afneemt** door het toepassen van een responsieve werkwijze. Zo zagen we in de gemeente Den Bosch en Almere een daling in het totaal aantal ingediende bezwaren per kwartaal. Of dit ook een directe relatie heeft met de nieuwe responsieve werkwijze binnen de pilot kunnen wij door het ontbreken van de juiste data niet concluderen. De betrokken gemeenten hebben wel het vermoeden dat de resultaten te danken zijn aan de inzet gepleegd in het kader van de pilot. Belangrijke kanttekening hierbij is dat de deelnemende gemeenten vaak buiten de pilot al jarenlang geïnvesteerd hebben in responsiever werken. Dit kan ook een bijdrage hebben geleverd aan de daling van het aantal bezwaren.

---

# 5 Verandering teweeegbrengen in een organisatie

Gedurende de onderzoeksperiode van de lokale pilots stonden naast monitoring en evaluatie ook leren en ontwikkelen centraal. Dit betekent dat wij naast het zorgdragen voor voldoende kwaliteit (op inhoud en op het proces van dataverzameling), alert zijn geweest op (niet-)werkzame elementen in het veranderproces binnen de organisaties. Veranderingen op het vlak van een laagdrempelige toegang, samenwerking in het sociaal en juridisch domein en een responsieve overheid. Wij zien dat deze beweging bij veel organisaties in gang is gezet, maar dat van een duurzame inbedding in de dagelijkse praktijk nog niet overal sprake is. In dit hoofdstuk delen we onze observaties met lessen en succesfactoren voor de opzet, introductie en borging van een nieuwe aanpak.

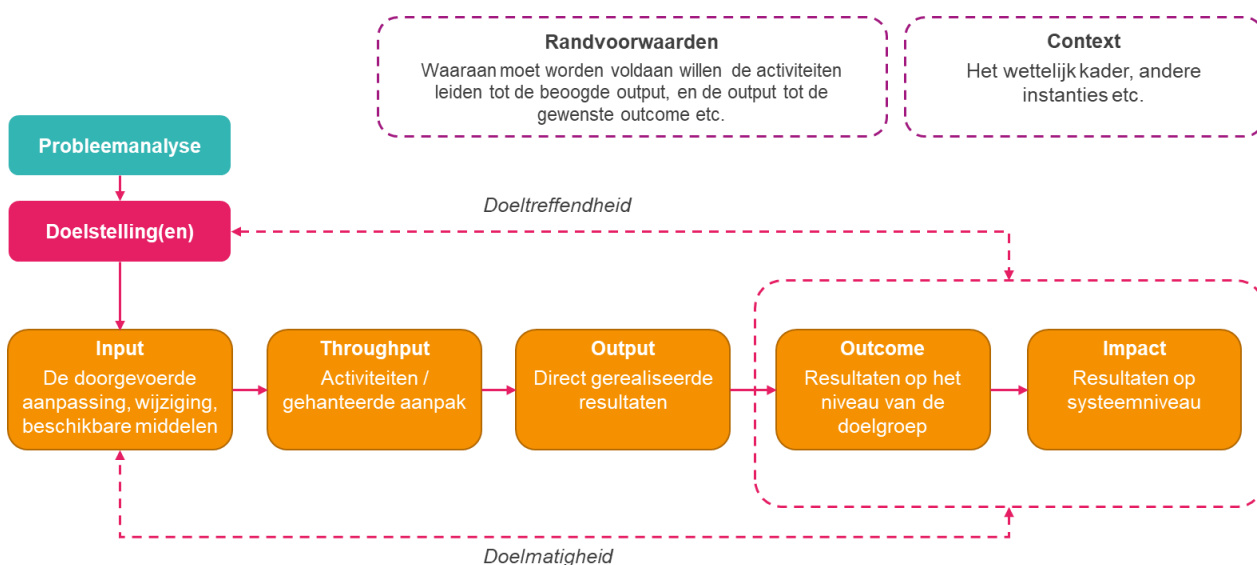
In de lokale pilots zijn gemeenten aan de slag gegaan met het op kleine schaal uitvoeren van interventies op het snijvlak van het sociaal domein en rechtshulp. Deze interventies zijn uiteenlopend in zowel grootte als inhoud. De interventies lopen uiteen van loketten gericht op inwoners die in een scheiding verwickeld zijn, de ontwikkeling van een sociale kaart tot aan cultuurveranderingen voor een responsievere overheid. Ondanks de verschillen in omvang en thema's, hebben de pilots met elkaar gemeen dat bij de start gekeken is naar problematieken die spelen, oplossingen zijn bedacht en plannen zijn ontwikkeld voor een nieuwe werkwijze. Wij zien een aantal randvoorwaarden terugkomen die nodig zijn voor de opzet van een succesvolle pilot.

## 5.1 Ontwikkel een scherpe visie en doelstelling

Een pilot betekent het experimenteren met de start van iets nieuws of het doorvoeren van aanpassingen in een al bestaande aanpak. Pilots kunnen daarmee eigenlijk niet mislukken. Als blijkt dat de verandering of aanpassing niet werkt, is ook dat een ontdekking en ontstaat er ruimte voor het bedenken van andere oplossingen. Zo bleek bij de gemeente Deurne dat de pilotaanpak niet uitpakte zoals beoogd. In het plan dat is ingediend voor verlenging van de pilotperiode stelt gemeente Deurne een nieuwe pilotaanpak voor en neemt hierin de geleerde lessen uit de eerdere pilotaanpak mee.

Om uitspraken te kunnen doen over de werking van een pilot is het te allen tijde van belang dat het doel en de achterliggende visie helder zijn. Dus: weten wat je met de pilot wilt aantonen en wat je gaat doen met het resultaat. Een handig hulpmiddel om het 'waarom' achter de verandering expliciet te maken is het opstellen van een zogeheten *Theory of Change* (beleidstheorie of beleidslogica). Dit model biedt ruimte om doelstellingen op te nemen en de subdoelen te plotten die behaald moeten worden om het uiteindelijke doel op langere termijn te kunnen bereiken. Het model bestaat uit de volgende onderdelen, waarbij elke stap als het goed is logisch uit de vorige voortkomt (zie navolgende figuur):

- a. **Input:** de wijzigingen in aanpak of visie, maar kan bijvoorbeeld ook relateren aan aanvullende middelen of personeel;
- b. **Throughput:** de interventie of nieuwe werkwijze. Of de manier waarop met de input een aanpak of verandering wordt uitgevoerd;
- c. **Output:** de directe resultaten of geoperationaliseerde doelen. Bijvoorbeeld de praktische inrichting van de pilot of resultaten die nodig zijn om de doelgroep te kunnen bereiken;
- d. **Outcome:** de bereikte veranderingen bij de doelgroep (bijvoorbeeld in gedrag of hun situatie);
- e. **Impact:** de bereikte veranderingen in het systeem (vaak op langere termijn).



Figuur 1. Toelichting *Theory of Change*.

Alle lokale pilots hebben op initiatief van ons in de opstartfase van de pilot een *Theory of Change* opgesteld. Voordelen van het opstellen van een *Theory of Change* zitten in het creëren van scherpte en het aanbrengen van onderscheid in tussentijdse resultaten en eindresultaten. In de kortlopende periode waarin de pilots plaatsvonden, met vaak ook een beperkt aantal zaken, is het vaak nog niet mogelijk om resultaten te meten op impactniveau. Met een wetenschappelijke onderbouwing van het verband tussen output en outcome, of tussen outcome en impact, kunnen resultaten op langere termijn wel aannemelijk worden gemaakt zonder een volledige (kwantitatieve) effectmeting. Goed om te vermelden is dat het opstellen van de doelstelling en de bredere *Theory of Change* een iteratief proces is. De onderdelen staan niet vast en kunnen gedurende de pilot geëvalueerd en aangepast worden.

Het ontbreken van een duidelijke, breed gedeelde visie bleek desondanks bij diverse pilots een knelpunt te zijn. Bijvoorbeeld als er wel een visie is, maar deze niet duidelijk gecommuniceerd wordt naar alle lagen van de organisatie. Concrete voorbeelden kunnen helpen de visie te vertalen naar de uitvoering. Ook de herkenbaarheid van de visie is belangrijk.

*“Een uitdaging binnen de pilot Vitamine R was de brede opzet en daarmee het ontbreken van een eenduidige visie. Wij raden daarom aan bij vervolgvacatures te starten met het ontwikkelen van een veranderverhaal met een duidelijke stip op de horizon. In een veranderverhaal wordt duidelijk wat er gaat veranderen en waartoe. Welke resultaten willen we bereiken en wat merken we ervan? Zo is vanaf de start helder wat er anders gaat worden ten opzichte van de huidige situatie en wat medewerkers daarvan merken.”*  
– Evaluatie pilot Den Bosch

Een *best practice* uit de lokale Divosa-pilots is de ontwikkeling van een visie die aansluit bij een (bestaande) bredere visie en ontwikkelingsrichting binnen het sociaal domein van de gemeente. Dit zagen wij onder andere terugkomen bij de pilot in Tilburg, waar de wethouder de visie op responsief werken als het ware ‘ademt’.

---

*“Diverse respondentent wijzen 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 de procesregeling behandeling bezwaarschriften kent een informele behandeling. Deze inspanningen rijken bovendien verder dan de afdeling Juridische Zaken. Ook aan de voorkant, 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.”*

*– Evaluatie pilot Tilburg*

## 5.2 Inventariseer de vraag, behoefte en benodigde vaardigheden voorafgaand aan de pilot

Voor een succesvolle pilot is het vervolgens belangrijk om na het formuleren van een scherpe doelstelling niet direct als een kip zonder kop te gaan rennen. In hoeverre is er namelijk vraag naar een nieuwe of aangepaste werkwijze? En zo ja, waar lopen betrokkenen en inwoners tegenaan, wat hebben ze van wie nodig en wat betekent dit voor de opzet van de pilootaanpak? Wat verstaat een inwoner bijvoorbeeld onder een laagdrempelige toegang tot rechtshulp? En in hoeverre vinden zij het belangrijk dat deze toegang onafhankelijk is? Ook wordt er niet altijd stilgestaan bij de vraag of de beschikbare medewerkers over de vaardigheden beschikken om de aanpak, zoals op papier beschreven, ook in praktijk te brengen.

*“Advies van de onderzoekers: start met een probleemanalyse. Kijk waar de behoefte zit en wat knelpunten zijn in de toegankelijkheid van rechtshulp voordat je een sociaaljuridische routekaart maakt. Besteed voldoende aandacht en tijd om het probleem scherp te krijgen. Bepaal vooraf: wie is de doelgroep? Zijn dit inwoners of professionals? En hou rekening met verschillen binnen de doelgroep. Als dit inwoners zijn, op welke groep inwoners richt je je dan? En zoek vervolgens de balans: aan de ene kant wil je dat de routekaart zo duidelijk mogelijk is en niet te ingewikkeld, maar hij moet wel volledig zijn en niet te summier.”*

*– Evaluatie pilot Utrecht*

Wanneer er vanuit betrokkenen en inwoners geen vraag is naar een nieuwe of aangepaste werkwijze, waarom is het dan toch belangrijk om te gaan veranderen en hoe breng je het verhaal in dat geval over? Het is belangrijk dat de professionals die anders moeten gaan werken de meerwaarde van een nieuwe aanpak zien. En niet het idee hebben dat zij alleen maar extra werk moeten doen, zonder dat het voordelen heeft voor hen of voor de inwoner. Een goede inventarisatie van behoeften vooraf kan dit ondervangen.

*“Alle betrokkenen geven in de interviews aan dat zij aan de voorkant, bij het opzetten van de pilot, aspecten zien die zij achteraf anders hadden gedaan. Vooral omdat al vrij snel bleek dat er weinig vraag was naar de aanpak uit de pilot. Als de vraag aan de voorkant (beter) geïnventariseerd was, was toen waarschijnlijk al gebleken dat de vraag ontbrak en had de pilot anders vorm kunnen krijgen. Het betrekken van de consultants, in algemene zin de uitvoerende partijen, had het zicht op de vraag kunnen vergroten.”*

*– Evaluatie pilot Deurne*

---

### 5.3 Creëer draagvlak bij betrokkenen

Draagvlak is essentieel om vanuit gezamenlijkheid te werken naar een heldere stip op de horizon. Een knelpunt bij het ontbreken van draagvlak kan zijn wanneer een externe partij de uitvoering van de pilot doet, maar deze niet zelf bedacht heeft, of onvoldoende betrokken is geweest bij de ontwikkeling ervan. Of wanneer een deel van een (uitvoerings)organisatie het niet eens is met de opzet van de pilot. Er kan een groot gat bestaan tussen de visie van de uitvoering en de gemeente (of tussen een beleidsafdeling en de uitvoering).

*“Belangrijk is dat er voldoende draagvlak is in de organisatie voor de opzet van een Startpunt Scheiden. Gezien de ernstige en relatief vaak voorkomende problematiek rond scheiden, is het draagvlak en de behoefte voor deze vorm van dienstverlening bij alle betrokkenen aanwezig. De pilot is vormgegeven op initiatief van de gemeente Wijk bij Duurstede en er bestonden bij stichting Binding vervolgens uiteenlopende meningen over de beste plek binnen de organisatie om het Startpunt in te bedden. Maar toen was de opzet van de pilot al bepaald. De uitvoering en alle betrokken afdelingen binnen Binding intensiever betrekken aan de voorkant van de pilot had deze discussie op een later moment wellicht kunnen voorkomen.”*

– Evaluatie pilot Wijk bij Duurstede

Een ander veelgehoord knelpunt bij de implementatie van een nieuwe werkwijze is de introductie van te veel initiatieven tegelijkertijd. Professionals kunnen in dat geval 'pilot-moe' worden. Dit kan zorgen voor onduidelijkheid en een gebrek aan motivatie. Om draagvlak te vergroten helpt het om in de opstartfase van de pilot alle betrokkenen te informeren. Zo gaf de voormalig projectleider van de gemeente Tilburg diverse presentaties over de pilotaanpak bij betrokken afdelingen. Projectleiders van de pilots kregen echter niet altijd iedereen mee binnen een gemeente. Een vraag die dan kan opkomen is of de projectleider dan zelf nog achter de uiteindelijke aanpak staat, als deze aanzienlijk moet worden aangepast. In sommige pilots is de projectleider binnen een betrokken organisatie zo belangrijk, dat er veel hangt op deze ene persoon. Dit kan problemen of vertraging opleveren wanneer die uitvalt, weggaat of te druk bezet is.

### 5.4 Heldere en uitgesproken verwachtingen aan de voorkant van een nieuwe aanpak

Bij de introductie van de pilotaanpakken bleek dat verwachtingen vooraf soms onvoldoende helder tussen betrokken partijen zijn besproken. Bijvoorbeeld tussen beleidsmedewerkers en uitvoerende professionals binnen de gemeente, of tussen de gemeente en verschillende samenwerkingspartners. Zo ontstonden bijvoorbeeld onduidelijkheden over de rolverdeling of overlap met bestaande werkwijzen, en een verschil in visie over de uitvoering van de aanpak. Er lopen in veel gemeenten al meerdere initiatieven, veel verschillende aanpakken of programma's, rond dezelfde of vergelijkbare thema's. Vragen die dan blijven opkomen zijn: wat is wat? Hoe is de pilotwerkwijze anders dan wat er al gedaan werd en hoe is dit van meerwaarde? Wat hoort bij de pilot en wat niet? Bovendien blijkt dat er soms ruimte blijft voor uiteenlopende interpretatie in een plan van aanpak, ook als in eerste instantie iedereen hetzelfde beeld leek te delen. Om dergelijke onduidelijkheden te voorkomen helpt het om definities uit te schrijven en expliciet te delen met betrokkenen. Bijvoorbeeld over wat een bepaalde werkwijze concreet inhoudt, zoals 'responsief werken'. Waar de ene gemeente onder responsief werken het bellen van een inwoner over een negatief besluit verstaat, bedoelt een andere gemeente dat een warme doorverwijzing naar andere afdelingen plaatsvindt. Wanneer meerdere gemeenten betrokken zijn of gebruik maken van een dienst is het ten slotte belangrijk vooraf duidelijke afspraken te maken over hoe de financiering wordt vormgegeven. Ook met het oog op eventuele borging van de aanpak na de pilotfase.

---

## 5.5 Ontwikkel een concreet plan met herkenbare mijlpalen

Het benoemen van actie(houder)s, inclusief taken, rollen, verantwoordelijken en mijlpalen helpt om daadwerkelijk te gaan veranderen. Een projectplan met een heldere visie en doelstelling waar draagvlak voor is, is namelijk nog geen actieplan. In een aantal pilots zagen we dat de pilots vooral gericht bleven op onderzoek en inventarisatie, hoewel de ambitie bij een deel van de pilots was om een nieuwe aanpak daadwerkelijk te toetsen in de praktijk.

## 5.6 Zorg voor tijd in de uitvoering van de nieuwe aanpak en heb aandacht voor monitoring, kennisdeling en reflectie

Onvoldoende tijd voor betrokkenen om te besteden in de uitvoering van de nieuwe aanpak roept al snel weerstand op. Medewerkers willen in dat geval wel veranderen, maar ze hebben hun handen vol aan hun reguliere taken. Ook zien we in diverse pilots dat de uitvoering ervan op een beperkt aantal personen leunt. Een passende capaciteitsberekening voor alle betrokkenen in het projectplan, en iedereen daar vervolgens aan houden, is essentieel.

*“Capaciteit is een aandachtspunt voor zowel de inkomensconsulenten als de sociaal raadslieden. Voor de inkomensconsulenten geldt dat zij tijd nodig hebben om de inwoner te overtuigen, maar ook om een luisterend oor te bieden voor andere vragen. De hoge werkdruk bij de inkomensconsulenten (onder andere door de energietoeslag) is een belemmerende factor en zorgt ervoor dat de prioriteit die wordt gegeven aan de pilot afneemt. Als een andere gemeente deze aanpak wil implementeren is het noodzakelijk om hiervoor capaciteit vrij te maken.”*  
– Evaluatie pilot Nijmegen

Vergeet bovendien niet om tijd te reserveren voor het monitoren van resultaten en het delen van kennis. Kennisdeling creëert immers ambassadeurs en draagt weer bij aan de continuïteit van de pilot. Ook een lerende insteek, waarbij gereflecteerd wordt met de betrokkenen en indien nodig bijgesteld, zorgt ervoor dat een pilot relevant blijft wanneer niet alles uitpakt zoals verwacht en dat de uiteindelijke meerwaarde bewaard blijft. Het betrekken van het perspectief van inwoners bij de voortgang en resultaten van de pilot is hierbij cruciaal. Dat is immers de groep om wie het uiteindelijk gaat.

*“Net zoals bij de inwoners, is het belangrijk dat bij de betrokken professionals en organisaties de aanpak en kern van de pilot ingebed raken in hun werkwijze. Het moet medewerkers van het wijkteam en scheidingssteam eigen worden om juridische vragen te signaleren en door te verwijzen naar het Juridisch Loket. De eerste stappen hiertoe zijn gezet, maar het is van belang dat hier actief op ingezet blijft worden door middel van goed georganiseerde kennisverspreiding onder medewerkers.”*  
– Evaluatie pilot Hollands Kroon

## 5.7 Zorg voor leiderschap en commitment op management- en teamleider niveau

Goed leiderschap is essentieel voor het laten slagen van een pilot. De projectleider heeft de taak om de beoogde verandering te concretiseren, uit te dragen én aan te jagen. Maar de projectleider kan dit niet alleen. Om medewerkers mee te krijgen met de verandering en tussentijds te kunnen bijsturen, hebben we gezien dat commitment op zowel management- als teamleidersniveau essentieel is.

---

## 5.8 Deelconclusie: verandering teweegbrengen in een organisatie

Wat hebben gemeenten nodig om een duurzame verandering teweeg te brengen en eventuele belemmeringen te doorstaan? Uit de negen pilots komen samenvattend de volgende randvoorwaardelijke succesfactoren naar voren:

- a. Ontwikkel een **scherpe visie op en doelstelling voor de beoogde verandering** en communiceer die actief en consistent. Het helpt om een herkenbaar veranderverhaal te ontwikkelen met een duidelijke stip op de horizon. Bij diverse pilots kwam het ontbreken van een herkenbare visie als knelpunt naar voren uit het onderzoek. Of er was wel een visie, maar die was te weinig gericht of sloot niet aan bij de bredere ontwikkelrichting binnen het sociaal domein van de gemeente;
- b. Voor een succesvolle verandering is het vervolgens belangrijk om niet direct als een kip zonder kop te gaan rennen. In hoeverre is er namelijk vraag naar een nieuwe of aangepaste werkwijze? En als die behoefte er is, waar lopen professionals en inwoners tegenaan, en wat hebben ze van wie nodig? Wat verstaat een inwoner bijvoorbeeld onder een laagdrempelige toegang tot rechtshulp? Een (nieuwe) **aanpak die nauw aansluit bij de behoeften van de direct betrokkenen** (inwoners, professionals, samenwerkingspartners) heeft meer kans van slagen, en het draagvlak zal groter zijn;
- c. Ook **heldere verwachtingen aan de voorkant** van een nieuwe aanpak zijn belangrijk. Dus: geef duidelijk aan wat de verandering is en maak de gewenste werkwijze zo concreet mogelijk. In de pilots zagen we bijvoorbeeld verschillende beelden van wat een 'responsieve overheid' precies is. Zorg met alle betrokken partners en professionals voor een eenduidig beeld hierover. En zorg ook dat er vooraf heldere afspraken zijn over bijvoorbeeld financiering en inzet van menskracht;
- d. Onvoldoende tijd voor betrokkenen om te besteden in de uitvoering van een nieuwe aanpak roept al snel weerstand op. Medewerkers willen in dat geval misschien wel veranderen, maar ze hebben hun handen vol aan hun reguliere taken. Een **passende capaciteitsberekening** voor alle betrokkenen in het projectplan, en iedereen daar vervolgens aan houden, is essentieel. Reserveer daarbij ook voldoende **tijd voor monitoring, kennisdeling en reflectie**.



---

## 6 Conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk presenteren wij onze belangrijkste conclusies, die voortvloeien uit de bevindingen in de voorgaande hoofdstukken, en onze aanbevelingen voor gemeenten, ketenpartners en het ministerie van JenV als stelselverantwoordelijke.

### 6.1 Conclusies

De negen pilots die Divosa heeft gesubsidieerd en die centraal staan in dit overkoepelende onderzoek zijn uitgevoerd in het kader van de vernieuwing van het stelsel voor gesubsidieerde rechtsbijstand. De belangen van de rechtzoekende en een laagdrempelige, vroegtijdige en integrale oplossing van zijn of haar hulpvraag zijn bij deze stelselvernieuwing leidend. Het vernieuwde stelsel moet bijdragen aan meer samenhang tussen rechtshulp en het gemeentelijke sociaal domein. Juist op die samenhang tussen domeinen bieden de negen Divosapilots interessante inzichten. We vatten die hieronder nog eens kort samen voor de drie thema's die centraal staan in dit onderzoek en trekken daarna een aantal overkoepelende conclusies.

#### *Laagdrempelige toegang tot rechtshulp is gebaat bij (fysieke) nabijheid, een proactieve gemeente en duidelijke routes*

Ten aanzien van het thema 'laagdrempelige toegang tot rechtshulp' (hoofdstuk 2) trekken we de volgende conclusies:

- a. Een aantal aanpakken heeft bijgedragen aan de **laagdrempeligheid van rechtshulp** in de pilots. Gemeentelijke loketten met een duidelijk thema dragen hieraan bij doordat inwoners makkelijk herkennen dat zij ergens terecht kunnen met hun probleem. Laagdrempelige toeleiding vanuit het sociaal domein naar het juridisch domein is gebaat bij fysieke nabijheid van professionals. De herkenning van een juridisch aspect of probleem in een casus blijft hierbij een belangrijke randvoorwaarde;
- b. Ook proactief en snel contact door de gemeente met inwoners draagt bij aan laagdrempeligheid en een **tijdige toegang tot rechtshulp**. Rechtzoekenden ervaren dit als **prettig**;
- c. Informatie in begrijpelijke taal draagt sterk bij aan laagdrempeligheid en **duidelijkheid** voor de rechtzoekende. Ook is het belangrijk om rekening te houden met rechtzoekenden die minder digitaal vaardig zijn;
- d. Een sociaaljuridische routekaart kan de mogelijkheden die een rechtzoekende heeft verduidelijken en ook **duidelijkheid** scheppen in de verschillende vormen van dienstverlening voor sociale en juridische hulpverleners. Hiervoor gelden wel een aantal belangrijke randvoorwaarden, zoals het definiëren van een duidelijke doelgroep voor de routekaart.

#### *Samenwerking sociaal en juridisch domein: weet elkaar te vinden en betrek elkaar vroegtijdig*

Over het thema 'samenwerking sociaal en juridisch domein' (hoofdstuk 3) concluderen we:

- a. Hoewel alle pilots elementen van samenwerking tussen het sociaal en juridisch domein bevatten, bieden de pilots weinig aanknopingspunten voor het **inschakelen van de omgeving van een kwetsbare burger**. Er zijn geen pilots waarin daar specifiek op is ingezet;
- b. Als **eerder juridische expertise** wordt betrokken kan dat ervoor zorgen dat er eerder inzicht is in en overzicht is van alle problemen die spelen in een bepaalde casus. Juridische professionals weten immers welke vragen zij moeten stellen om inzicht te krijgen in de juridische aspecten van een bepaalde hulpvraag. Omgekeerd kan dit ook optreden als er sneller wordt doorverwezen naar het sociaal domein. Hiervoor is het cruciaal dat lokale organisaties elkaar goed kunnen vinden en dat organisaties die veel contact hebben met inwoners, zoals woningcorporaties, sociale wijkteams of ggz-instellingen, weten naar welke partners ze kunnen doorverwijzen;

- 
- c. Beter inzicht in de situatie van een rechtzoekende kan leiden tot **effectievere probleemoplossing**, omdat er minder elementen gemist worden. Het kan bijdragen aan **integrale ondersteuning** omdat alle kanten van een casus belicht worden en voor de verschillende kanten van een hulpvraag ondersteuning wordt geboden.

#### *Responsieve overheid vraagt om een organisatie die hierop is toegerust*

De volgende conclusies trekken we over het thema 'responsieve overheid' (hoofdstuk 4):

- a. In verschillende gemeenten is geprobeerd om met **vroegsignalering en preventie** escalatie van problemen te voorkomen. Dit zat meestal in het oog hebben voor de menselijke maat of het zoeken naar duurzame passende oplossingen. Door de beperkte looptijd van de pilots is het niet mogelijk om te concluderen in hoeverre dit daadwerkelijk escalatie van problemen heeft voorkomen;
- b. In meerdere pilots is een aanpak voor **informele probleemoplossing** (verder) ontwikkeld. Over het algemeen waren gemeentemedewerkers positief over de nieuwe aanpak: deze zorgde voor duurzamere oplossingen waar zowel gemeente als inwoner (ook op lange termijn) baat bij hebben. Informele probleemoplossing past echter niet bij iedere medewerker. En het kan, onbedoeld, leiden tot willekeur of ongelijkheid. Daarom moet ook (of juist) een informele werkwijze goed worden gedocumenteerd en vergt het een investering in de vaardigheden van professionals;
- c. Er zijn aanwijzingen in de pilots dat **de rol van gemeenten bij juridische problemen** afneemt door het toepassen van een responsieve werkwijze. Een causaal verband hiertussen is echter niet 'hard' aan te tonen.

#### *Een verandering teweegbrengen gaat niet vanzelf*

Veranderingen op het vlak van een laagdrempelige toegang, samenwerking in het sociaal en juridisch domein en een responsieve overheid stonden centraal in de negen pilots. Wij zien dat deze beweging bij veel organisaties in gang is gezet, maar dat van een duurzame inbedding in de dagelijkse praktijk nog lang niet overal sprake is. De praktijk is weerbarstig. Wat hebben gemeenten nodig om een duurzame verandering teweeg te brengen en eventuele belemmeringen te doorstaan?

Uit de negen pilots komen onder andere de volgende randvoorwaardelijke succesfactoren naar voren (hoofdstuk 5):

- a. Ontwikkel een **scherpe visie op en doelstelling voor de beoogde verandering** en communiceer die actief en consistent. Het helpt om een herkenbaar veranderverhaal te ontwikkelen met een duidelijke stip op de horizon. Bij diverse pilots kwam het ontbreken van een herkenbare visie als knelpunt naar voren uit het onderzoek. Of er was wel een visie, maar die was te weinig gericht of sloot niet aan bij de bredere ontwikkelrichting binnen het sociaal domein van de gemeente;
- b. Voor een succesvolle verandering is het vervolgens belangrijk om niet direct als een kip zonder kop te gaan rennen. In hoeverre is er namelijk vraag naar een nieuwe of aangepaste werkwijze? En als die behoefte er is, waar lopen professionals en inwoners tegenaan, en wat hebben ze van wie nodig? Wat verstaat een inwoner bijvoorbeeld onder een laagdrempelige toegang tot rechtshulp? Een (nieuwe) **aanpak die nauw aansluit bij de behoeften van de direct betrokkenen** (inwoners, professionals, samenwerkingspartners) heeft meer kans van slagen, en het draagvlak zal groter zijn;
- c. Ook **heldere verwachtingen aan de voorkant** van een nieuwe aanpak zijn belangrijk. Dus: geef duidelijk aan wat de verandering is en maak de gewenste werkwijze zo concreet mogelijk. In de pilots zagen we bijvoorbeeld verschillende beelden van wat een 'responsieve overheid' precies is. Zorg met alle betrokken partners en professionals voor een eenduidig beeld hierover. En zorg ook dat er vooraf heldere afspraken zijn over bijvoorbeeld financiering en inzet van menskracht;
- d. Onvoldoende tijd voor betrokkenen om te besteden in de uitvoering van een nieuwe aanpak roept al snel weerstand op. Medewerkers willen in dat geval misschien wel veranderen, maar ze hebben hun handen vol aan hun reguliere taken. Een **passende capaciteitsberekening** voor alle betrokkenen in het projectplan, en iedereen daar vervolgens aan houden, is essentieel. Reserveer daarbij ook voldoende **tijd voor monitoring, kennisdeling en reflectie**.

---

### 'Harde' effecten zijn in de pilots (nog) moeilijk te meten

Tot slot delen we een aantal overkoepelende reflecties over het onderzoeksproces dat we, parallel aan de uitrol van de pilots, met de betrokken gemeenten en partners hebben doorlopen. De belangrijkste is, zonder afbreuk te willen doen aan de eerdergenoemde bevindingen, dat de 'harde' effecten van de uitgetoetste werkwijzen in de pilots (nog) moeilijk te meten zijn. Dat heeft verschillende oorzaken:

- a. Het **betrekken van rechtzoekenden** in evaluaties is bij de meeste pilots **lastig** gebleken. Dat kwam soms door de kleine aantallen, en soms door de moeilijke bereikbaarheid van de doelgroep. Het effect van een nieuwe aanpak op de uiteindelijke doelgroep van rechtzoekenden is daardoor beperkt in beeld gebracht. Een goede uitzondering vormde de pilot in Oude-IJsselstreek, waar de onderzoekers wel met een grotere groep inwoners hebben gesproken;
- b. De **doorlooptijd** van de pilots was vaak **te kort** om effecten op langere termijn te kunnen meten, vooral in pilots die pas later goed op gang kwamen;
- c. In de meeste pilots was er **geen nulmeting beschikbaar** waartegen de gemeten uitkomsten van de nieuwe aanpak afgezet konden worden.

Voorafgaand aan het opzetten van een pilot aandacht besteden aan de invulling van deze aspecten kan in de toekomst tot meer onderzoeksresultaten leiden en, daarmee, diepgaander inzichten voor de gemeentelijke uitvoeringspraktijk opleveren.

Een tweede punt van reflectie op het onderzoeksproces is dat niet altijd duidelijk was wat **de echte verandering** was **in de pilots**. Vaak liepen er al ontwikkeltrajecten waarop de deelnemende gemeenten voortborduurden. Dit maakte het voor samenwerkingspartners en professionals soms diffuus welk deel van de (nieuwe) werkwijze tot de pilot behoorde, en welke niet. Bovendien ligt het in dit licht voor de hand te stellen dat de gemeenten die zich hebben aangemeld voor deelname aan het Divosaprogramma landelijk al vooroplopen in de samenwerking tussen het juridisch en sociaal domein. De bevindingen in dit overkoepelende onderzoek zijn daardoor wellicht niet altijd representatief voor de totale groep gemeenten in Nederland.

## 6.2 Leerpunten voor de stelselvernieuwing

Een deel van de hierboven getrokken conclusies is niet nieuw, en kwam soms ook in eerdere onderzoeken al naar voren. De vraag die dat oproept is: waarom vindt er dan in de praktijk nog maar op beperkte schaal verandering plaats in de samenwerking tussen het juridisch en het sociaal domein? Uit de pilots, en ook uit andere trajecten rondom de stelselvernieuwing waar Significant Public bij betrokken is, komen duidelijk de wens en ambitie naar voren om de samenhang tussen sociaal en juridisch domein te versterken. De meerwaarde daarvan voor de stelselvernieuwing wordt breed gevoeld en gedeeld, ten einde **iedere rechtzoekende op een laagdrempelige, snelle en integrale manier een oplossing te laten vinden voor zijn of haar probleem** (zoals de doelstelling van de stelselvernieuwing luidt). Blijkbaar ervaren de lokale ketenpartners belemmeringen voor het verdergaand op elkaar aan laten sluiten van beide domeinen, waardoor dit maar beperkt van de grond komt.

Hieronder benoemen we op stelselniveau een aantal leerpunten uit de pilots die kunnen bijdragen aan het op grotere schaal op elkaar aan laten sluiten van het sociaal en juridisch domein:

- a. Meer duidelijkheid over de rollen van alle betrokken partijen (inclusief advocaten en mediators) in de eerstelijns dienstverlening aan rechtzoekenden is van groot belang voor een betere aansluiting tussen het sociaal en juridisch domein. Een **duidelijke rolverdeling** bevordert een goede doorverwijzing tussen partijen, maar zorgt er ook voor dat de rechtzoekende beter weet waar hij of zij zich moet melden met een probleem. Een voorbeeld is de triagerol die eerder in dit onderzoeksrapport aan bod is gekomen. Hoewel in de stelselvernieuwing niet is gekozen voor een verplichte triage in de eerste lijn, heeft de triagerol nog steeds (of misschien wel juist) een belangrijke plek in de (meest passende) toeleiding naar de tweede lijn. In het kader van de stelselvernieuwing is de vraag aan de orde welke partijen deze het beste kunnen vervullen en hoe formeel deze rol moet zijn. Uit dit onderzoek komt naar

---

voren dat sociaal raadslieden verschillend denken over een eventuele triagerol, omdat zij vaak in dienst zijn van de gemeente, die soms ook partij is in een kwestie.

Ook is er onduidelijkheid over de precieze reikwijdte van de dienstverlening van het Juridisch Loket en de eventuele rol van het Loket in de triage, en hebben de, vaak lokaal georganiseerde, rechtswinkels ook een belangrijke rol in de eerste lijn. Uit het onderzoek komt een duidelijke wens naar voren voor een duidelijker rolinvulling van de betrokken ketenpartners. Dit gezegd hebbend, is het, daarbinnen, belangrijk om lokaal maatwerk mogelijk te (blijven)maken als dat passend is, om in te kunnen spelen op lokaal uiteenlopende behoeften van inwoners;

- b. In aansluiting daarop is het wenselijk om, samen met ketenpartners en inwoners, landelijk te definiëren **welke vormen van sociaaljuridische ondersteuning** in de eerste lijn voor rechtzoekenden **lokaal beschikbaar** zou moeten zijn in het kader van de stelselvernieuwing. Dit biedt gemeenten en uitvoerders een toetssteen voor de lokale inrichting van het sociaaljuridisch domein en een basis voor lokale samenwerkingsafspraken. Denk aan ondersteuningsfuncties als vraagverheldering, doorverwijzing, (eerstelijns) hulp, bemiddeling en pre-mediation. Belangrijk om hierbij (wederom) te benadrukken dat het eerste contact met de rechtzoekenden essentieel is: dat is de eerste stap op het pad naar een duurzame oplossing voor het probleem van de rechtzoekende. De rechtzoekende moet direct op het goede spoor worden gezet. En ook hier geldt: landelijke kaders moeten voldoende ruimte bieden voor lokaal maatwerk. De ondersteuningsbehoefte is immers niet overal hetzelfde;
- c. Als er iets duidelijk is geworden in de negen pilots, is het dat een verandering teweegbrengen **tijd** kost. Het is belangrijk om hier rekening mee te houden bij de beoogde stelselvernieuwing. Het goede nieuws is dat veel van de beoogde veranderingen in de aansluiting tussen sociaal en juridisch domein geen wetswijziging vereisen. Er is veel mogelijk binnen de huidige kaders. Sterker nog, wet- en regelgeving kwam in de pilots niet naar voren als belemmerende factor voor verandering. Andere gemeenten kunnen dus bij wijze van spreken morgen beginnen;
- d. Het thema **privacy blijft een belemmering** in de samenwerking tussen gemeenten en externe partijen, maar ook bijvoorbeeld tussen het sociaal en juridisch domein binnen een gemeente. Binnen de pilots is soms voor een pragmatische *workaround* gekozen. Duidelijkheid over wat er wel en niet mag, of breed toepasbare oplossingen kunnen deze belemmering verminderen als werkwijzen landelijk breder worden toegepast;
- e. Op stelselniveau verdient ook de **monitoring en evaluatie** van werkwijzen volop aandacht. We gaven eerder aan dat in de context van de negen pilots het 'hard' meten van de effecten van nieuwe werkwijzen op rechtzoekenden nauwelijks mogelijk was. Als in de komende jaren landelijk en op grotere schaal nieuwe werkwijzen worden gehanteerd om de aansluiting tussen beide domeinen te verbeteren, dan biedt dat een goede mogelijkheid om ook op grotere schaal (stelselniveau), en op basis van 'hardere' data, de effectiviteit daarvan te meten. Welke werkwijzen hebben echt impact? Belangrijk is daarbij om te zorgen voor een goede **nulmeting**, zodat de effecten van nieuwe werkwijzen afgezet kunnen worden tegen de situatie vóór de verandering;
- f. Tot slot is het van belang dat het ministerie van JenV, als stelselverantwoordelijke, oog heeft voor het inrichten van een **'lerend stelsel'**. Dat betekent een stelsel waarin overheden blijven leren van elkaar en van hun ervaringen in de dienstverlening aan rechtzoekenden en deze ervaringen met elkaar delen. Behulpzaam hierbij is om op regionaal en landelijk niveau kennissessies of leercirkels te organiseren waarin betrokkenen uit verschillende domeinen elkaar kunnen ontmoeten en van elkaar kunnen leren.

### 6.3 Leerpunten voor gemeenten en samenwerkingspartners

In aanvulling op de conclusies (paragraaf 6.1) en de leerpunten op stelselniveau (paragraaf 6.2) komt uit de pilots een aantal algemene leerpunten naar voren voor gemeenten en lokale samenwerkingspartners:

- a. Er moet goed gekeken worden naar de rol die hulpverleners hebben en hun insteek en ervaring, voordat zij andere, nieuwe of aanvullende werkzaamheden krijgen in het kader van een nieuwe werkwijze. Een cliëntondersteuner of een bezwaarmedewerker is niet binnen een dag een mediator. Dat vergt tijd en een investering in de vaardigheden van een hulpverlener. En de **werkwijze moet passen bij de hulpverlener**;
- b. Veel gemeenten maken een slag naar responsief werken, wat de 'menselijke maat' ten goede komt. Dit brengt wel aandachtspunten met zich mee ten aanzien van de **rechtspositie van de inwoner** en de continuïteit van de

---

dienstverlening. Het is daarom van belang om de inwoner te allen tijde goed te informeren over het proces en de rechten (en plichten) van de inwoner;

- c. Betrek ook **advocaten en mediators** die lokaal werkzaam zijn bij de nieuwe werkwijze in de eerste lijn. Bijvoorbeeld via een signaleringsoverleg. Korte lijnen met deze hulpverleners kunnen de snelheid en duurzaamheid van de uiteindelijke oplossing voor de rechtzoekende ten goede komen;
- d. Een verandertraject gericht op een betere aansluiting tussen het sociaal en juridisch domein is voor veel gemeenten **geen core business**. Het is vaak nieuw en het vergt het aangaan van nieuwe verbindingen met ketenpartners, met wie soms nog niet eerder is samengewerkt. Het is een overweging om hiervoor een **ervaren** (externe) **kwartiermaker** in te zetten. Het kan lokaal een zoektocht zijn naar de juiste invulling van een nieuwe werkwijze. Soms komt die gaandeweg tot stand. Elementen van actie-onderzoek, waarbij veranderen en leren samen opgaan, kunnen hierbij behulpzaam zijn;
- e. Naast monitoring en evaluatie op stelselniveau verdient het ook aanbeveling om lokaal de effecten van een **nieuwe werkwijze te monitoren**, zodat gemeenten en de andere sociaaljuridische partners hiervan direct kunnen leren en de inzichten kunnen toepassen om de uitvoeringspraktijk verder te verbeteren en te versterken.

Tot slot: er is, zoals eerder aangegeven, in de aansluiting tussen het sociaal en juridisch domein van alles mogelijk, ook **binnen de huidige kaders en zonder wetswijziging**. Wacht dus niet tot de stelselvernieuwing zijn beslag heeft gekregen om de rechtzoekende centraal te stellen in de sociaaljuridische dienstverlening!

---

# A. Beschrijving individuele pilots

In het najaar van 2022 is in het kader van ander onderzoek in opdracht van het ministerie van JenV,<sup>2</sup> een overzicht gemaakt van de pilots die uitgevoerd worden in het kader van de stelselvernieuwing. Hiervoor is over iedere pilot een factsheet opgesteld. Ook voor de Divosapilots is toen informatie verzameld om een beeld te geven van de individuele pilots. We geven hier per pilot de beschrijving die in de factsheets vermeld stond en informatie over de voorzetting ervan.

## Pilot in Almere – Moreel kompas

In gemeente Almere loopt een traject om te onderzoeken hoe je als gemeente de menselijke maat in je beslissingen centraal stelt. Wat betekent dit in de uitvoering van de afdeling Werk en Inkomen? Hoe spiegelt gemeente Almere beslissingen aan de ervaring van inwoners en juridisch hulpverleners, en wat levert dit de gemeente en inwoners op?

Almere is gestart met een open spreekuur voor de hele afdeling Werk en Inkomen aan de balie. **Sociaal raadslieden** sluiten in oktober twee dagdelen aan bij de balie om feedback te geven/een spiegel voor te houden over hoe zij aankijken tegen dit open spreekuur. Ook gaat gemeente Almere met sociaal raadslieden (en mogelijk ook andere juridische samenwerkingspartners, zoals **hJL** en de **gemeentelijke ombudsman**) in gesprek over of zij bij dit open spreekuur een rol voor zichzelf zien. Hiermee is de dienstverlening uitgebreid en hoopt Almere een groep te bereiken die niet digitaal of telefonisch in staat is hulp te vragen. Het idee is zo conflicten en escalaties te voorkomen.

De pilot (het 'moreel kompas') wordt uitgevoerd met **inwoners, de rechtswinkel, sociale advocatuur, sociaal raadslieden** en de **juridische afdeling van de gemeente**.

Op het moment dat de resultaten en conclusies over de pilot bekend zijn, wordt er bekeken wat er voor borging nodig is. De pilots van Divosa kunnen verlengen voor borging van de aanpak tot halverwege 2023. Almere heeft in ieder geval de intentie om de cultuurverandering na afloop van de pilot voort te zetten.

## Pilot in gemeente Den Bosch – Vitamine R

De pilot in **gemeente Den Bosch (Weener XL)** kent drie thema's: 1) toegang tot rechtshulp, 2) samenwerking sociaal en juridisch domein en 3) responsief werken. Elke maand komt de werkgroep sociaal raadslieden bij elkaar om acties te bespreken voor een eenduidige, duidelijke en laagdrempelige toegang en een eventuele rol in triage op de noodzaak tot rechtsbijstand.

Er zijn daarnaast werkbezoeken van sociaal raadslieden en de projectleider aan **hJL, sociaal advocaten, Farent maatschappelijk werk, wijkteams, KOO** (loket van Farent, **MEE, GGD** en **gemeente**), en aan de **teams Inkomen en Juridische zaken van de gemeente**. Tenslotte verzamelen **inkomensconsulenten best practices** van responsief werken en hebben ze een periodiek casusoverleg opgezet.

Bij de sociaal raadslieden zullen de verbeteringen na de pilot worden doorgevoerd (de pilot wordt voor hen niet verlengd), mogelijk in een wat lager tempo. Bij Inkomen is het noodzakelijk om een structuur op te zetten om de reflectie op responsief werken te behouden. De **best practices** moeten bij medewerkers buiten de werkgroep en in de werkprocessen worden geïmplementeerd. Dit betreft mogelijk ook technische innovatie(s) met mogelijk externe partijen. Verlenging van de Divosa-pilot bij Inkomen kan zorgen voor borging van de aanpak tot halverwege 2023.

---

<sup>2</sup> Significant Public (2022), Inzicht in pilots rechtsbijstand, in het kader van de stelselvernieuwing.

---

### Pilot in gemeente Tilburg – Dejuridiseren bij multiproblematiek in het sociaal domein

De **gemeente Tilburg** kent een informele aanpak bij de behandeling van bezwaren. In de pilot wordt deze informele aanpak voor een nieuwe categorie (niet nakomen inkomstenverklaring in combinatie met een onderzoek door **sociaal toezichthouders**) inwoners ingezet. Eerst heeft binnen de pilot een onderzoek plaatsgevonden naar mensen die veelvuldig bezwaar indienen. Daaruit bleek dat er bij deze groep vaak sprake is van multiproblematiek. De pilot richt zich daarom ook op inwoners die drie of meer bezwaren hebben ingediend in drie jaar tijd. Via de inzet van een (bestaand) diagnose-instrument (waaraan de bezwaarmaker vrijwillig kan deelnemen) ontstaat zicht op aanwezigheid van multiproblematiek. Bij ontbreken van zorg/ondersteuning kan dit via warme overdracht in gang gezet worden.

De insteek is om in afwachting van een definitief managementbesluit én binnen de periode van de aangekondigde verlenging van de pilot tot en met juni 2023, de casuïstiek-aanpak uit de pilot voort te zetten. Een voorwaarde om de werkwijze uit de pilot voort te zetten is dat er draagvlak is in de organisatie en voldoende menskracht.

### Pilot in gemeente Oude IJsselstreek – Rechtsbescherming gezien vanuit de transformatie

De pilot bij **STOER** is tot stand gekomen vanuit de wens (ook) de rechtmatigheid binnen de Participatiewet vanuit de visie van de organisatie te benaderen. **STOER** voert de Participatiewet uit voor de **gemeente Oude IJsselstreek**. Centraal staat het proces van initiële aanvraag voor inkomensondersteuning tot aan de bezwaarprocedure, waarbij men volgens de nieuwe visie vooral wil voorkomen dat het tot een bezwaarprocedure komt. **Sociaal raadslieden** en **hJL** zijn betrokken bij de pilot. Werkwijzen worden ontwikkeld voor drie fasen van contact met inwoners:

- De manier van werken voordat een beslissing genomen wordt;
- De manier van werken nadat een beslissing genomen is waar een inwoner het niet mee eens is;
- De manier van werken nadat een inwoner een bezwaarschrift heeft ingediend.

Hiervoor worden gesprekken gevoerd met **inwoners** en **samenwerkingspartners**, wordt onderzoek gedaan naar de werkwijzen en benodigde faciliteiten geïnventariseerd.

De intentie en ambitie om door te gaan na afloop van de subsidieperiode zijn aanwezig. Om na afloop door te gaan met de pilot is het beschikken over voldoende capaciteit een voorwaarde om de verbeterplannen door te voeren. De precieze vorm en inrichting, en wat daarvoor nodig is, moeten duidelijk worden na afronding van het lopende evaluatieonderzoek. De pilots van Divosa kunnen verlengd worden voor borging van de aanpak tot halverwege 2023.

### Pilot in gemeente Utrecht – Recht toegankelijk voor iedereen

Deze pilot van de **gemeente Utrecht** beoogt een gelijkwaardigere relatie tussen burger en overheid te bewerkstelligen, het rechtsgevoel te verbeteren en rechtvaardiger besluiten en een laagdrempeligere toegang te realiseren. De nadruk ligt op het betrekken van meerdere partners in de stad, duidelijkere routes voor samenwerking en toegang creëren, en het borgen dat partners blijven leren van elkaar. Het betreft een vervolg op de pilot Samenwerken in de eerste lijn. Bij de pilot zijn **hJL**, **sociaal raadslieden**, **sociale advocatuur**, **buurteams** en de **gemeente** betrokken.

Onderdelen van de pilot zijn:

- De ontwikkeling van een sociaaljuridische routekaart;
- Inzet op pre-mediation, dat wil zeggen eerder contact leggen met burgers om besluiten toe te lichten;
- Een signaleringsoverleg tussen rechtshulpverleners in de 1e en 2e lijn, om de samenwerking te verdiepen en casus overstijgende issues te bespreken.

De intentie en ambitie om door te gaan na afloop van de subsidieperiode zijn zeker aanwezig. De precieze vorm en inrichting, en wat daarvoor nodig is, moeten duidelijk worden na afronding van het lopende evaluatieonderzoek. De pilots van Divosa kunnen verlengd worden voor borging van de aanpak tot halverwege 2023.

---

### Pilot in gemeente Wijk bij Duurstede – Startpunt Scheiden

Het Startpunt Scheiden is in de **gemeente Wijk bij Duurstede** gelanceerd in samenwerking met de lokale uitvoerder van het sociaal domein, **stichting Binding**. Het startpunt is erop gericht om escalatie in scheidingen en in het beëindigen van relaties te voorkomen door aan de voorkant van het proces informatie en ondersteuning te bieden op sociaal-emotioneel en op financieel-juridisch vlak. Het startpunt heeft een webpagina op de stichting Binding website en er is één medewerker die het gezicht is van het startpunt. Zij is de eerste contactpersoon en informeert collega's over de pilot. Ze werkt vaak samen met **sociaal raadslieden** van Stichting Binding. Bij de pilot zijn verder twee **familierecht advocaten** aangehaakt voor vragen en doorverwijzing (vaak voor mediation). Met **hJL** wordt gekeken of samenwerking meerwaarde heeft, maar het loket vervult geen actieve rol. Stellen die aan het scheiden zijn of denken aan scheiden kunnen samen of apart gesprekken voeren met de uitvoerder van het Startpunt.

Het voornemen is er om de werkwijze na afloop van de pilot voort te zetten. Financiering voor één extra jaar na de pilotperiode is al toegezegd. Of de werkwijze uit de pilot daarna nog doorgang vindt is vooral afhankelijk van een positief effect op de inwoner en kostenverdeling binnen het sociaal domein.

### Pilot in gemeente Nijmegen – Vroegtijdig passende oplossing

Bij mensen met een minimuminkomen, met een combinatie van inkomstenbronnen, ziet de **gemeente Nijmegen** vaak dezelfde problematiek terugkomen. Vaak in de vorm van een naheffing van verschuldigde belasting of terugvordering van toeslagen. Mensen die moeten rondkomen van het minimumloon kunnen zich dat vaak niet veroorloven. Met de pilot probeert de gemeente Nijmegen deze doelgroep tegemoet te komen. De oplossing die gemeente Nijmegen daarvoor ziet is de inzet van bijzondere bijstand. Buiten de gemeente zijn **advocaten**, **hJL** en **Bindkracht10** betrokken. Tot op heden zijn zij sparringpartner en informeren zij hun klanten over deze nieuwe werkwijze als zij daarvoor in aanmerking komen. Hiernaast is de pilot gericht op de samenwerking tussen het juridisch en sociaal domein. De gesignaleerde problematiek kan als aanleiding dienen voor het verkennen van manieren om de samenwerking tussen sociale en juridische partners in Nijmegen te verbeteren. Hiervoor zijn bijeenkomsten geweest met juridische partners (waaronder **sociaal raadslieden en hJL**) en ook met de **wijkteams**.

Om de pilot verder te zetten zou gemeente blijvend klanten warm moeten overdragen bij wie het probleem speelt. Dit betekent dat de overdracht geïntegreerd moet worden in reguliere werkprocessen van Zorg en inkomen. Voor nu is er met name focus op afspraken met de gemeente. Daarnaast wordt geprobeerd om netwerkpartners zoals hJL en wijkteams te betrekken, zodat ook zij klanten verwijzen naar de sociaal raadslieden. De pilots van Divosa kunnen verlengd worden voor borging van de aanpak tot halverwege 2023.

### Pilot in gemeente Hollands Kroon – Scheidingsplein

De pilot in **Hollands Kroon** richt zich met het Scheidingsplein op een innovatieve aanpak om de kwaliteit van de zorg te verhogen en uiteindelijk de instroom van (v)echtscheidingen in het gedwongen kader terug te dringen. Ook wordt met de pilot ingezet op het vroegtijdig inzetten van preventieve hulpverlening. Uitgangspunt van de pilot is dat wanneer het sociaal en het juridisch domein elkaar in een vroeg stadium ontmoeten, de kans op escalatie afneemt. Centraal in de pilot staat de website [Scheidingsplein](#), met informatie over scheidingen. Hiernaast wordt ingezet op de samenwerking tussen het **wijkteam** (Incluzio), **hJL**, de **gemeente** en **Villa Pinedo**. Zo is er een scheidingspreekuur waarbij het wijkteam en hJL samenwerken. Ouders kunnen doorverwezen worden naar de ouderbijeenkomsten en/of online trainingen van Villa Pinedo. Ook is er een speciaal scheidingsteam ingericht (als deel van het wijkteam). Hiernaast is de pilot gericht op kennisuitwisseling tussen gemeenten op dit thema, waarin Hollands Kroon het voortouw neemt. Inmiddels zijn 15 gemeenten aangesloten die om de zes weken bij elkaar komen, die ook allen op de website zijn aangesloten.



---

Hollands Kroon wil de werkwijze van de pilot doorzetten. Zoals het er nu uitziet kan de werkwijze worden voortgezet vanuit team Vitaliteit of Inclusio Hollands Kroon. Om dit te realiseren is beleidsmatige borging nodig. Daarnaast moeten gelden gereserveerd worden. Tot slot moet een voorstel ingediend worden bij het directieteam, college en de raad. Het aanbod dat met de pilot is ontwikkeld, wordt continue verbeterd en waar nodig aangevuld. De werkwijze in Hollands Kroon is niet 1 op 1 over te nemen in andere gemeenten. Dit komt bijvoorbeeld doordat een gemeente de Jeugdhulp anders heeft georganiseerd of omdat de partijen met wie Hollands Kroon samenwerkt soms te maken hebben met personeelstekorten. De pilots van Divosa kunnen verlengen voor borging van de aanpak tot halverwege 2023.

### Pilot in gemeente Deurne – Rechtshulp en sociaal domein

De **gemeente Deurne** is gestart met een pilot waarin sociaaljuridische ondersteuning van **stichting MEE** geboden kan worden aan zowel de inwoner als de consulent van de gemeente. Ondersteuning kan in maar ook vóór aanvraagprocedures en in elk geval voorafgaand aan het afgeven van een beschikking. Stichting MEE is een organisatie die met name onafhankelijke cliëntondersteuning biedt. De sociaaljuridische dienstverlener van MEE kan een bemiddelende rol vervullen tussen beide partijen als deze het niet met elkaar eens zijn over een aanvraag in het kader van de **Wmo of Jeugd**. Doel is om te komen tot een gedragen oplossing waarin zowel het belang van de klant is gediend en recht wordt gedaan aan het gemeentelijk uitgangspunt van 'iedereen doet meer naar vermogen'.

Gaandeweg bleek de gekozen aanpak niet zo te werken als gedacht. De sociaaljuridische dienstverlener komt in een spagaat terecht. Als cliëntondersteuner, maar tegelijk als persoon die een kritische noot moet maken richting de cliënt als er sprake is van taken die de cliënt zelf nog kan.

De pilot is op dit moment nog in ontwikkeling. Er wordt aandacht besteed aan de inzet van de beschikbare juridische cliëntondersteuner bij MEE, een welzijnsstichting en in de toekomst **hJL**. Doel is nu om een onafhankelijk consulentondersteuner te vinden die als klankbord en sparringpartner kan dienen om te komen tot een gedragen uitkomst van vragen in het hele sociaal domein. De gemeente gaat door met de pilot tot en met medio 2023. Met de nu nog beschikbare middelen wordt voorzien in een overgang naar een hopelijk structurele ondersteuningsvorm voor zowel klant als consulent. De Robuust gelden zullen daarvoor de uiteindelijke financieringsbron worden. De pilot wordt gezien als een manier om een kwaliteitsslag te maken in de reguliere werkprocessen.