



Evaluatie pilot ‘Samenwerken in de eerste lijn rechtsbijstand’

Evaluatie pilot 'Samenwerken in de eerste lijn rechtsbijstand'

- EINDRAPPORT -

Auteurs

Bob van Waveren
Annemieke Mack
Mats Gorter
Anne Leemans

Amsterdam, 6 juli 2021
Publicatienr.: 19212

© 2021 Regioplan, in opdracht van de Raad voor Rechtsbijstand

Het gebruik van cijfers en/of teksten als toelichting of ondersteuning in artikelen, scripties en boeken is toegestaan mits de bron duidelijk wordt vermeld. Niets uit deze uitgave mag worden veelevoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand en/of openbaar gemaakt in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of op enige andere manier zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van Regioplan. Regioplan aanvaardt geen aansprakelijkheid voor drukfouten en/of andere onvolkomenheden.

Inhoudsopgave

1 De pilot en het onderzoek	5
1.1 Aanleiding	5
1.2 Globale beschrijving van de pilot	5
1.3 Doel- en vraagstelling van het onderzoek	6
1.4 Uitwerking onderzoeksvragen en onderzoeksopzet	7
1.5 Onderzoeksverantwoording	8
2 Kwantitatieve kenmerken van de pilotzaken	11
2.1 Inleiding	11
2.2 Geregistreeerde gebruikers	11
2.3 Enkelzijdig geregistreeerde casussen	12
2.4 Tweezijdig geregistreeerde casussen	15
2.5 Voorbeeldcasussen	19
2.6 Samenvatting	21
3 De pilot in de praktijk	24
3.1 Inleiding	24
3.2 Piketdienst	24
3.3 Signaleringsoverleg	28
3.4 Best practices	31
3.5 Ideeën voor de toekomst	32
3.6 Samenvatting	32
4 Samenwerking tussen de betrokken partijen	35
4.1 Inleiding	35
4.2 Samenwerking voorafgaand aan de pilot	35
4.3 Oordeel over nieuwe samenwerking	36
4.4 De veronderstelde werking in de praktijk	37
4.5 Aandachtspunten voor de samenwerking in de toekomst	38
4.6 Samenvatting	39
5 Beantwoording onderzoeksvragen; conclusies	41
5.1 Inleiding	41
5.2 Beantwoording onderzoeksvragen	41
5.3 Veronderstelde werking in de praktijk, conclusie	44
5.4 Overkoepelende bevindingen en reflecties	45



Inleiding

1

1 De pilot en het onderzoek

1.1 Aanleiding

De pilot 'Samenwerken in de eerste lijn' is een gezamenlijk project van de Nederlandse orde van advocaten (NOvA), de Vereniging Sociale Advocatuur Nederland (VSAN), Sociaal Werk Nederland (SWN), het Juridisch Loket (hJL) en de Raad voor Rechtsbijstand (RvR). De pilot heeft als doel de samenwerking tussen professionals in de eerste- en de tweedelijnsrechtsbijstand te bevorderen om de dienstverlening naar rechtzoekenden te verbeteren. De RvR is, namens de stuurgroep van het project, opdrachtgever voor het onderzoek.

Voorafgaand aan de pilot heeft de opdrachtgever inventariserend onderzoek laten doen onder eerste- en tweedelijns rechtsbijstandverleners naar hun ervaringen met en wensen voor onderlinge samenwerking (Desan, 2019).¹ Daarbij is ook gevraagd naar hun beoordeling van de geschiktheid van drie mogelijke instrumenten ter verbetering van de samenwerking. Het ging om een piketdienst van sociaal advocaten voor eerste lijn, een signaleringsoverleg waarin eerste- en tweedelijns rechtsbijstandsverleners relevante casuïstiek bespreken, en de ontwikkeling en publicatie van best practices. Het onderzoek van Desan leverde op dat van de drie voorgelegde instrumenten de piketdienst en het signaleringsoverleg als het meest nuttig beoordeeld worden. Over elk van de drie instrumenten bleken advocaten minder positief te zijn dan de eerstelijnsmedewerkers, en de medewerkers Sociaal Raadsliedenwerk (SRW)² iets positiever dan hJL-medewerkers.³ Deze bevindingen zijn vervolgens betrokken bij het verder uitwerken van de opzet van de pilot.

1.2 Globale beschrijving van de pilot

De pilot vertrekt vanuit de constatering dat medewerkers van het Juridisch Loket en sociaal raadslieden, die eerstelijns juridische bijstand en rechtshulp aan rechtzoekenden met een laag inkomen⁴ verlenen, en toegevoegde advocaten die ingezet kunnen worden bij tweedelijns juridische bijstand voor deze doelgroep, elkaar niet altijd goed weten te vinden. Verbetering van de hulpverlening is gebaat bij betere samenwerking.

Deze betere samenwerking wordt in deze pilot vormgegeven en uitgetoetst. De pilot heeft drie kern-elementen: de piketdienst, het signaleringsoverleg en de best practices.

- De pilot beoogt de samenwerking tussen eerstelijns en tweedelijns rechtsbijstandverleners te verbeteren om daarmee sneller tot passende oplossingen voor rechtzoekenden te komen. In vijf steden wordt geëxperimenteerd met **piketdiensten**, **signaleringsoverleggen** en het opstellen van **best practices**. Uit de pilot moeten lessen worden getrokken die breder toepasbaar zijn, niet zozeer als keurslijf, maar met respect voor lokale verschillen, bijvoorbeeld in de sociale kaart.
- Voor de **piketdiensten** is op de vijf locaties een pool van advocaten, sociaal raadslieden en medewerkers van hJL bereikbaar voor vragen over de diagnose van het probleem en de doorverwijzing van rechtzoekenden. Dit gebeurt op basis van wederkerigheid. Medewerkers van hJL en sociaal raadslieden betrekken piketadvocaten bij overleg over juridische analyse, inzet van andere (niet-juridische) hulpverleners en doorverwijzing naar de tweede lijn. Omgekeerd kunnen advocaten eerstelijnsmedewerkers benaderen voor overleg over terugverwijzing van rechtzoekenden naar de eerste lijn. De piketadvocaat krijgt niet de doorverwijzing van de zaak. Dit om te voorkomen dat advocaten een belang hebben bij de doorverwijzing naar de tweede lijn. Het piket ziet op de rechtsgebieden (1) vreemdelingenrecht; (2) civiel recht (verbintenissenrecht en consumentenrecht) en huurrecht; (3) arbeidsrecht, sociale voorzieningen en sociale verzekeringen. De piketdienst wordt telefonisch verleend, dagelijks tussen 9 en 13 uur zijn medewerkers van hJL, sociaal raadslieden en de piketadvocaten daarvoor bereikbaar.

¹ Desan 2019. Inventariserend onderzoek pilot Samenwerken in de eerste lijn.

² Voor de leesbaarheid spreken we in het vervolg van SRW.

³ De juridisch medewerkers en juristen van hJL en SRW duiden we verder aan met de term 'medewerkers'.

⁴ Vast te stellen op grond van de normen van de Wet op de rechtsbijstand.

- Op de pilotlocaties wordt ten minste maandelijks **signaleringsoverleg** gevoerd om relevante casussen en processen te bespreken, te duiden, te optimaliseren en uit te werken. De input voor dit signaleringsoverleg kan vanuit de piketdiensten komen, maar hoeft daar niet toe beperkt te blijven.
- De ervaringen van eerstelijnsmedewerkers en advocaten worden vertaald in **best practices**, die worden gebundeld, gepubliceerd en aan de eerste en tweede lijn ter beschikking gesteld. Een belangrijke aanvoerlijn is het signaleringsoverleg.
- De pilot wordt uitgevoerd op **vijf locaties**, te weten Amsterdam, Utrecht, Zwolle, Nijmegen en Walcheren.⁵ Omdat de locaties onderling verschillen,⁶ kunnen de effecten op de uitvoering, de ervaringen en de resultaten uiteenlopen. Ook voor de rechtsgebieden en voor de organisatiemodellen (lokaal of geconcentreerd) kunnen de ervaringen verschillen.
- Op elke locatie worden vanuit elk van de drie betrokken organisaties **lokale coördinatoren** benoemd, die de pilot lokaal inrichten en op koers houden. Deelnemers aan de pilot kunnen voor vragen terecht bij hun coördinator op locatie. In totaal zijn er vijftien lokale coördinatoren.
- Er zijn kleine **lokale verschillen** in de manier waarop de pilot plaatselijk is ingericht. Zo wordt er bijvoorbeeld op enkele locaties vaker dan eens per maand signaleringsoverleg gevoerd.

De voorgenomen **planning** was om de pilot uit te voeren in de periode tussen 1 maart en 30 september 2020 en alleen die zaken in de pilot te betrekken die betrekking hebben op hulpvragers die zich in persoon melden bij de medewerkers van hJL, SR of de sociaal advocaten. De **coronamaatregelen** hebben deze voornemens op drie manieren beïnvloed: de pilot is op een later moment uitgevoerd (1 september tot en met 31 maart 2021), de looptijd is iets ingekort (van zeven naar vijf maanden) en de pilot heeft zich niet beperkt tot de mensen die zich in persoon meldden.

Voor de **projectuitvoering en -beheersing** zijn een stuurgroep en een projectgroep ingericht. De projectgroep is verantwoordelijk voor de uitvoering van het project, en bestaat uit medewerkers van de partners van het project (NOVA, VSAN, hJL, SWN en RvR) en wordt geleid door de projectcoördinator. De vijf leden van de projectgroep coördineren ieder een onderdeel van de pilot (piketdienst, signaleringsoverleg, best practices, registratie en onderzoek, communicatie, projectcoördinator). In de stuurgroep hebben de opdrachtgevers en partners van het project zitting. De projectcoördinator legt verantwoording af aan de stuurgroep over de stand van zaken rond de planning en begroting van pilot.

De projectcoördinator en de coördinator registratie en onderzoek van de projectgroep fungeren als **begeleiders van het onderzoek**.

1.3 Doel- en vraagstelling van het onderzoek

Doelstelling

Het onderzoek moet vaststellen of de voorgestelde opzet van de experimenten de samenwerking verbetert en leidt tot een betere dienstverlening, dat wil zeggen rechtzoekenden sneller te helpen een passende oplossing te vinden.

Onderzoeksvragen

Hoofdvraag

1. Leidt het verbeteren van de samenwerking tussen eerstelijns en tweedelijns rechtsbijstandverleners ertoe dat rechtzoekenden sneller een passende oplossing vinden?

⁵ Bij de pilot in Zwolle en op Walcheren zijn sociaal advocaten betrokken die buiten de gemeentegrenzen zijn gevestigd. Voor de andere pilots geldt dat alle partijen gevestigd zijn binnen de gemeente.

⁶ Bijvoorbeeld in de aard van de dienstverlening, de onderlinge samenwerking of in de vraag naar diensten.

Over de piketdienst

2. Hoe vaak is gebruikgemaakt van de ingestelde piketdienst en hoe verhoudt zich dat tot het totaal aantal casussen binnen de pilot?
3. Wat zijn de kenmerken van de casussen waarbij van de piketdienst gebruik werd gemaakt?
4. Welke inbreng is door de partners geleverd en hoeveel tijd is hiermee gemoeid?
5. Wat is het effect van het gebruik van de piketdienst voor de klant?
 - a. Leidde het gebruik van de piketdienst ertoe dat afdoening in de eerste lijn mogelijk werd (indien te meten: leidde het gebruik van de piketdienst ertoe dat hierdoor geen vermoedelijke lichte advies toevoeging (LAT) nodig was)?
 - b. Leidde het gebruik van de piketdienst ertoe dat de rechtzoekende passender en sneller werd doorverwezen?
6. Wat is de ervaring van klanten met de piketdienst en in welke mate zijn zij tevreden met de advisering en hulp?
7. Wat is het effect van het organiseren van een lokale dan wel niet-lokale piketdienst op de resultaten van de experimenten?

Over het signaleringsoverleg

8. In hoeverre heeft het signaleringsoverleg bijgedragen dat rechtzoekenden sneller een passende oplossing hebben gevonden? Voor zover dit gelukt is: op welke wijze?
9. Wat zijn de meest besproken signaleringen en waar hebben deze toe geleid in termen van maatregelen en afspraken?
10. Hoe ervaren medewerkers van hJL, sociaal raadslieden en sociaal advocaten het nut van het signaleringsoverleg? Zijn er verschillen tussen professionals die in de pilot waren betrokken en professionals daarbuiten?
11. Wat zijn de succesfactoren voor het signaleringsoverleg?

Over de best practices

12. Welke best practices zijn in de pilot opgesteld? Waarin komt hun meerwaarde tot uitdrukking?
13. In hoeverre hebben de best practices bijgedragen dat rechtzoekenden sneller een passende oplossing hebben gevonden? Voor zover dit gelukt is: op welke wijze?
14. Hoe zijn de best practices tot stand gekomen? Waar kwamen de signalen vandaan, wie nam het initiatief, hoe verliep het proces?
15. Hoe ervaren het Juridisch Loket, sociaal raadslieden en sociaal advocaten het nut van die best practices? Zijn er verschillen in de beoordeling van de meerwaarde tussen professionals die in de pilot waren betrokken en professionals daarbuiten?

1.4 Uitwerking onderzoeksvragen en onderzoeksofzet

De hoofdvraag van het onderzoek gaat over de relatie tussen pilotdoel en -middelen. Deze zogenaamde **beleidstheorie**, die de veronderstelde werking van de pilot beschrijft, bestaat uit drie elementen:

- De pilots leiden tot intensivering en structurering van de samenwerking tussen partijen (piketdienst, signaleringsoverleg en best practices). Partijen leren elkaar beter kennen en kunnen elkaar gemakkelijker vinden.
- Deze verbeterde samenwerking leidt ertoe dat rechtzoekenden sneller een passende hulpaanbod wordt gedaan (betere diagnose en verwijzing).
- Dankzij het verbeterde hulpaanbod vinden rechtzoekenden sneller een passende oplossing.

De **kern van het onderzoek** bestaat vervolgens uit het toetsen van deze beleidstheorie. Als blijkt dat de pilotopzet in de praktijk werkt, en duidelijk is hoe hij werkt, dan kan de werkwijze breder worden toegepast. Gegeven de nadruk die in de probleemformulering is gelegd op de samenwerking tussen de drie partijen, richten we het onderzoek voornamelijk daarop. Dat betekent dat we in het onderzoek de toetsing van de eerste twee elementen van de beleidstheorie meer nadruk geven dan het derde element (de opvatting van de rechtzoekende over het hulpaanbod). Dit laatste onderzoeken we door er bij de coördinatoren navraag naar te doen.

De verbeterde samenwerking die in de pilot en het onderzoek centraal staat heeft betrekking op de drie dragende elementen van de pilot: de **piketdienst**, het **signaleringsoverleg** en de **best practices**. Vanwege de mogelijke variatie tussen de vijf pilotlocaties moet de praktische uitwerking van de vijf pilots in beeld worden gebracht. We verzamelen daarom gegevens over alle pilotlocaties, zowel aan het begin (over opzet, plannen en verwachtingen) als aan het einde (over verloop, ervaringen, resultaten, meerwaarde en succesfactoren). Tussentijds monitoren we de activiteiten (over verloop, continuïteit, knelpunten en keuzes).

We onderzoeken of de verbeterde samenwerking ertoe leidt dat sneller een passende oplossing voor rechtzoekenden wordt gevonden. Hiervoor is nagegaan in hoeverre het lukt om zaken sneller tot een passende oplossing te brengen. Dat is gedaan door deze vraag voor te leggen aan de coördinatoren. Daarnaast is op basis van het deelnemersregistratiesysteem bevestigd of de pilot tot *andere* oplossingen leidt (door bij de raadplegingen vooraf steeds vast te leggen wat de handelwijze bij de eerdere, reguliere werkwijze zou zijn geweest). Een derde invalshoek om passendheid te bepalen is via bestudering van de verslagen van de signaleringsoverleggen.

Een pilotregistratie is nodig om bij te houden welke aantallen zaken in de piketdienst aan de orde zijn geweest en wat daarvan de belangrijkste kenmerken zijn (te denken valt aan: aard/rechtsgebied, type piketdienst, doorlooptijd, aard adviesvraag, verwijzingsgegevens (van, naar), eventuele resultaatkenmerken). Hiervoor wordt een **deelnemersregistratiesysteem** ingericht (verder: **DRS**). Dit DRS-systeem heeft ook een **dashboardfunctie**, dat real time een grafisch beeld schetst van de aantallen pilotzaken en de kenmerken ervan. Het instrument biedt daarmee de mogelijkheid om tijdens de uitvoering van de pilot lessen te trekken en bij te sturen.

1.5 Onderzoeksverantwoording

De onderzoek is onderverdeeld in vier werkpakketten.

Werkpakket 1 – Voorbereiding

In deze fase is het onderzoek voorbereid. In overleg met de opdrachtgever (vertegenwoordigd door twee leden van het projectteam Samenwerking in de eerste lijn) is de opzet van het onderzoek verder uitgewerkt. Daarnaast zijn de onderzoeksinstrumenten ontwikkeld, waaronder de itemlijsten voor de procesevaluatie en het deelnemersregistratiesysteem DRS.

Het **registratiesysteem DRS** biedt eerste- en tweedelijns rechtsbijstandverleners die deelnemen aan de pilot de mogelijkheid gegevens te registreren waarmee de onderzoeksvragen (met name vragen 2, 3, 4 en 5) beantwoord kunnen worden. De gegevens hebben betrekking op zowel de hulpvraag van de rechtzoekende als op de samenwerking tussen de rechtsbijstandverleners. Aanvankelijk was de registratie in DRS beperkt tot de gevallen waarover een piketgesprek werd gevoerd. Later is ook de mogelijkheid geboden om zaken te registreren die rechtsbijstandsverleners willen voordragen voor het signaleringsoverleg zonder dat er een piketgesprek aan is gewijd. Omwille van het gebruiksgemak is DRS zo eenvoudig mogelijk gehouden en richt het zich op de meest voor de hand liggende werkstromen: de verzoeken om een piketgesprek vanuit de eerste lijn aan de tweede lijn of de verzoeken binnen de eerste lijn (hJL aan SRW en vice versa). In de praktijk is wel sprake geweest van verzoeken om een piketgesprek vanuit de tweede lijn, maar omdat de registratie dan alsnog werd gedaan door de eerste lijn zijn deze gesprekken in DRS niet als zodanig geregistreerd.

Voor de eindgebruikers van DRS is een handleiding opgesteld. Ter bescherming van de privacy van de in DRS geregistreerde personen zijn verwerkersovereenkomsten afgesloten tussen RegioPlan en het Juridisch Loket en Sociaal Werk Nederland. Daarvoor is het nodige overleg gevoerd met deze partijen en de Raad voor Rechtsbijstand.

Werkpakket 2 – Procesevaluatie

Voor de uitvoering van de procesevaluatie zijn de volgende activiteiten ondernomen:

- Toen de eerste ervaringen zijn opgedaan met de pilot (december 2020) zijn op alle vijf locaties de drie coördinatoren van de sociaal raadslieden, het Juridisch Loket en de sociaal advocaten geïnterviewd. Deze gesprekken richtten zich op hun ervaringen met de bestaande lokale samenwerking, hun verwachtingen van de pilot en de eerste ervaringen daarmee.
- Aan het einde van de pilot (april 2021) is nogmaals met alle lokale coördinatoren gesproken, ditmaal over hun ervaringen met de pilot, het uitkomen van hun verwachtingen en de meerwaarde van de pilot.
- Een oriënterend interview met de senior beleidsmedewerker Sociaal raadsliedenwerk van Sociaal Werk Nederland, over de werkwijzen van sociaal raadslieden.
- Op elke locatie is een van de signaleringsoverleggen bijgewoond.
- Richting het einde van de pilot (maart 2021) is een groeps gesprek gevoerd met de projectgroepcoördinatoren voor de piketdienst, signaleringsoverleg en best practices, over hun ervaringen met de pilot.
- Een van de bijeenkomsten ‘best practices’ is bijgewoond.

Op twee momenten zijn de tussentijdse bevindingen doorgesproken met de opdrachtgever.

Werkpakket 3 – Monitoring resultaten

Om de uitvoerders van de pilot tijdens de looptijd van de pilot op de hoogte te houden van de aard en de omvang van de in DRS geregistreeerde zaken, is om de week een dashboard geleverd met de belangrijkste gegevens. In het dashboard zijn steeds de opvallende ontwikkelingen toegelicht, opdat de pilot-deelnemers daar in de uitvoering hun voordeel mee konden doen. Het dashboard is negen keer verschenen tussen 2 december 2020 en 21 maart 2021; het rapporteerde zowel op het niveau van de vijf locaties als op geaggregeerd niveau. Een voorbeeld van het laatst verschenen geaggregeerde dashboard wordt als bijlage opgenomen in de volgende versie.

Werkpakket 4 – Analyse en rapportage

De verzamelde data zijn in onderlinge samenhang geanalyseerd, vervolgens is er gerapporteerd. Er zijn drie conceptversies van het rapport besproken met de opdrachtgever.

Beperkingen in de uitspraken op grond van het onderzoek

Door de beperkingen die voortkwamen uit de coronacrisis was gedurende de pilotperiode het Juridisch Loket niet fysiek maar telefonisch en per e-mail te benaderen. Bij het sociaal raadsliedenwerk verviel het open spreekuur en kon er alleen op afspraak een beroep worden gedaan op de dienstverlening. Het is aannemelijk te veronderstellen, volgens een deel van de bij het onderzoek betrokken coördinatoren, dat dit met name de **groep mensen raakt** die normaal gesproken al moeite hebben om op de juiste plek terecht te komen, die niet bellen en/of die de taal niet machtig zijn. Deze kenmerken gelden onder andere voor een deel van de doelgroep van het vreemdelingenrecht. Het is dan ook aannemelijk dat deze mensen **minder goed bereikt zijn met de pilot**.

DRS kent ook de functionaliteit om **doorverwijzingen naar advocaten of mediators** buiten de pilotkring te registreren. Van deze functionaliteit is in de praktijk dermate weinig gebruikgemaakt, dat hierover in het onderzoek geen uitspraken kunnen worden gedaan.

De onderzoeksvragen die betrekking hebben op de **best practices** hebben we in het onderzoek niet goed kunnen beantwoorden. Tijdens de looptijd van onze dataverzameling waren de werkgroepen waar de best practices besproken werden, nog niet bijeengekomen. We hebben deelnemers dus niet kunnen vragen naar de meerwaarde en het nut van de best practices en de bijdrage daarvan voor de klant (onderzoeksvragen 16, 18 en 19). We gaan in dit rapport wel in op het proces van de totstandkoming van de best practices, en de ervaringen van de coördinatoren daarmee.



Kwantitatieve kenmerken van de pilotzaken

2

2 Kwantitatieve kenmerken van de pilotzaken

2.1 Inleiding

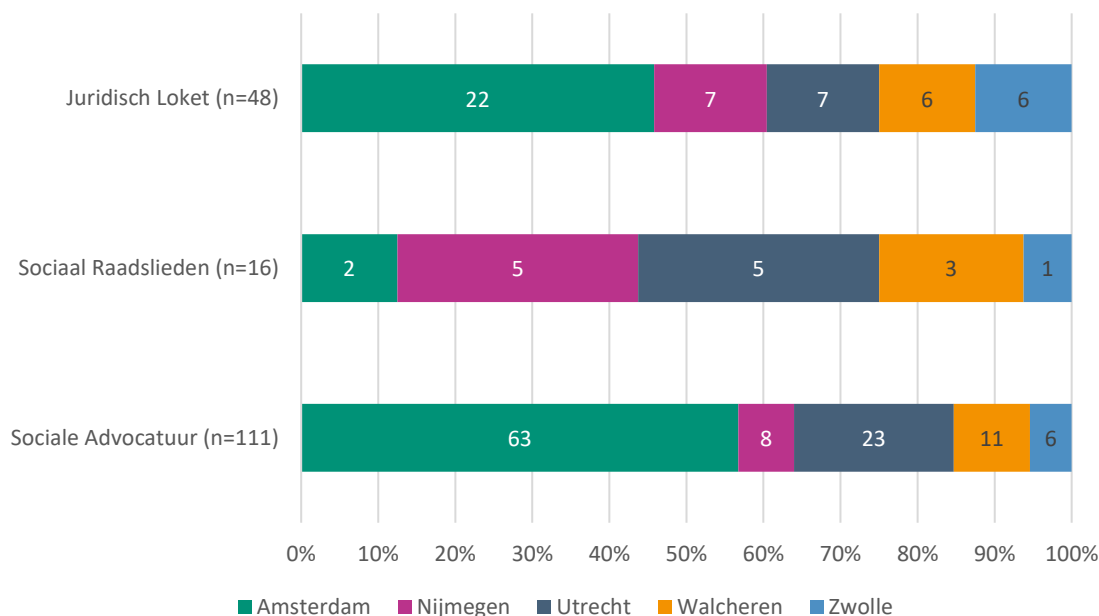
In dit hoofdstuk worden de **kwantitatieve gegevens zoals verzameld met DRS** gepresenteerd. In paragraaf 2.2 wordt ingegaan op de gebruikers die zich hebben geregistreerd om gebruik te maken van DRS, in paragraaf 2.3 wordt ingegaan op de casussen die zij hebben geregistreerd en in paragraaf 2.4 worden de casussen waarover zowel de eerste lijn als de sociale advocatuur data hebben aangeleverd besproken. Ten slotte worden in paragraaf 2.5 enkele casussen gepresenteerd om te schetsen wat het verloop van een gemiddelde casus is.

2.2 Geregistreeerde gebruikers

In totaal hebben zich **175** gebruikers geregistreerd in DRS. **111** van deze gebruikers waren werkzaam in de sociale advocatuur, **48** bij het Juridisch Loket en **16** als sociaal raadslid. Het aantal actieve gebruikers, oftewel gebruikers die daadwerkelijk casussen hebben geregistreerd, ligt lager: **56** in de sociale advocatuur, **33** bij het Juridisch Loket en **9** bij het Sociaal Raadsliedenwerk. Niet alle gebruikers hebben dus daadwerkelijk casussen geregistreerd. Een verklaring hiervoor die werd gegeven in de interviews is dat binnen partijen een beperkt aantal medewerkers verantwoordelijk is voor het registreren in DRS (zie verder hoofdstuk 3: 'De pilot in de praktijk').

In figuur 2.1 is zichtbaar hoe deze aantallen absoluut en procentueel verdeeld waren over de verschillende locaties.

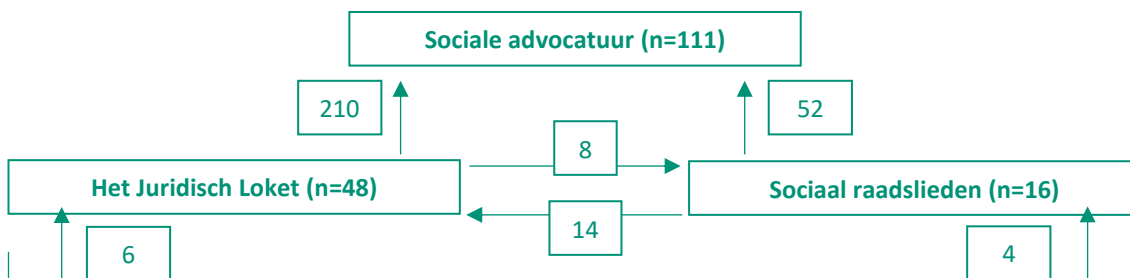
Figuur 2.1 Geregistreeerde gebruikers DRS (n=175)



Bron: DRS Regioplan

Het onderlinge verkeer, oftewel de mate waarin deze drie gebruikersgroepen elkaar gedurende de pilot hebben gebeld, is weergegeven in figuur 2.2. Hierbij moet worden benadrukt dat de werking van DRS veronderstelde dat het verkeer tussen de eerstelijnsmedewerkers en de sociale advocatuur in principe éénrichtingsverkeer was: eerstelijnsmedewerkers belden de advocatuur, niet andersom.⁷ Eerstelijnsmedewerkers konden elkaar wel over en weer bereiken.

Figuur 2.2 Volume onderling telefonisch contact tussen betrokken partijen



Bron: DRS Regioplan

In figuur 2.2 is zichtbaar dat het merendeel van het telefonisch contact plaatsvindt tussen de eerste lijn en de sociale advocatuur. In absolute getallen is het volume van het telefonisch contact tussen het Juridisch Loket en de advocatuur groter dan dat tussen sociaal raadslieden en de advocatuur, maar afgezet tegen het aantal geregistreerde gebruikers per partij in de eerste lijn (het aantal geregistreerde hJL-medewerkers is drie keer zo groot als het aantal geregistreerde sociaal raadslieden) wordt dit verschil aanzienlijk kleiner. Medewerkers van het Juridisch Loket en sociaal raadslieden benaderen elkaar minder vaak: sociaal raadslieden belden het Juridisch Loket veertien keer, omgekeerd was dit acht keer het geval. Ten slotte is zichtbaar dat men in de eerste lijn ook collega's belt: er is sprake van zes contactmomenten binnen het Juridisch Loket en vier binnen het Sociaal Raadsliedenwerk.

2.3 Enkelzijdig geregistreerde casussen

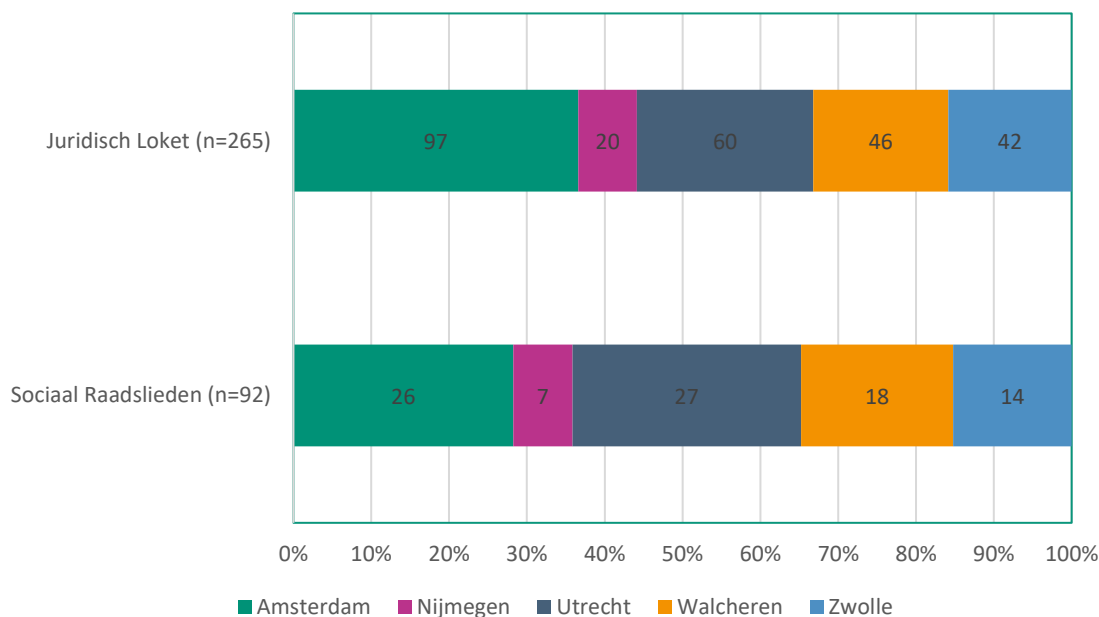
Gedurende de pilot zijn er 557 casussen geregistreerd. 357 van deze casussen zijn geregistreerd door eerstelijnsmedewerkers, 200 door sociaal advocaten. In paragraaf 2.3.1 en 2.3.2 zullen we deze twee groepen casussen en hun kenmerken los van elkaar bespreken. In paragraaf 2.4 bespreken we de overlap van deze twee groepen, namelijk de casussen waarvoor zowel de eerste lijn als de advocatuur data hebben geregistreerd, en waar relevant de verschillen met de registraties zoals beschreven in 2.3.1 en 2.3.2.

2.3.1 Geregistreerde casussen eerste lijn

In totaal zijn er 357 casussen geregistreerd door eerstelijnsmedewerkers, waarvan 265 door het Juridisch Loket en 92 door sociaal raadslieden. In figuur 2.3 is zichtbaar hoe deze casussen verdeeld zijn over de verschillende locaties.

⁷ Zoals beschreven in paragraaf 1.5 is in DRS niet geregistreerd hoe vaak advocaten het piketgesprek hebben geïnitieerd.

Figuur 2.3 Geregisteerde casussen eerste lijn

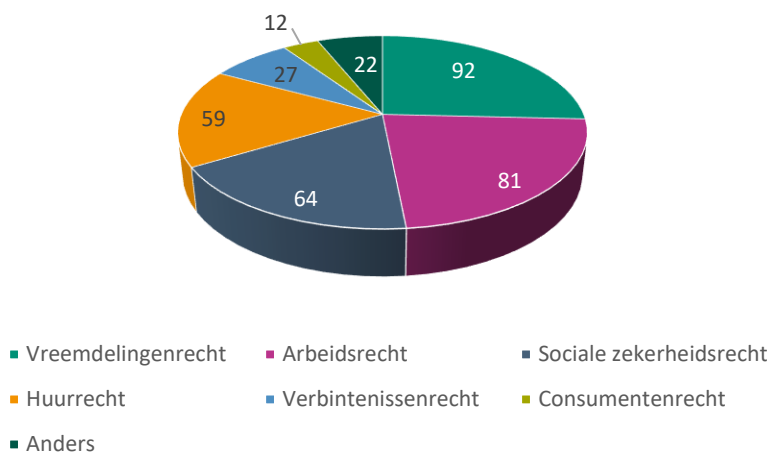


Bron: DRS Regioplan

Rechtsgebieden

In figuur 2.4 is zichtbaar hoe de geregisteerde casussen zijn verdeeld over verschillende rechtsgebieden. Vreemdelingenrecht en arbeidsrecht vormen gezamenlijk ca. 50 procent van de registraties. Verbintenissenrecht en consumentenrecht zijn als rechtsgebied het minst vertegenwoordigd.

Figuur 2.4 Verdeling registraties eerste lijn over rechtsgebieden (n=357)



Bron: DRS Regioplan

Relevantie signaleringsoverleg

Van de 357 eerstelijnsregistraties zijn er 130 (36%) aangemerkt als relevant voor het signaleringsoverleg. In tabellen 2.1 en 2.2 is weergegeven hoe deze aantallen en percentages zich verhouden op de verschillende locaties en in de verschillende rechtsgebieden. Met name op de locaties Zwolle en Walcheren en bij het rechtsgebied vreemdelingenrecht zijn eerstelijnsregistraties relatief vaak aangemerkt als relevant voor het signaleringsoverleg.

Tabel 2.1 Eerste lijn: relevantie voor signaleringsoverleg naar locatie (n=357)

	Ja	Ja %	Nee	Nee %
Amsterdam	37	30%	86	70%
Nijmegen	11	41%	16	59%
Utrecht	25	29%	62	71%
Walcheren	29	45%	35	55%
Zwolle	28	50%	28	50%
Totaal	130	36%	227	64%

Bron: DRS Regioplan

Tabel 2.2 Eerste lijn: relevantie voor signaleringsoverleg naar rechtsgebied (n=357)

	Ja	Ja %	Nee	Nee %
Vreemdelingenrecht	40	43%	52	57%
Arbeidsrecht	27	33%	54	67%
Sociale zekerheidsrecht	20	31%	44	69%
Huurrecht	18	31%	41	69%
Verbintenissenrecht	11	41%	16	59%
Consumentenrecht	5	42%	7	58%
Anders	9	41%	13	59%
Totaal	130	36%	227	64%

Bron: DRS Regioplan

Telefonische bereikbaarheid

Voor 345 van de 357 door de eerste lijn geregistreerde casussen (97%) heeft de invuller aangegeven dat sprake is geweest van een succesvolle telefonische contactpoging. Voor de overige twaalf geregistreerde casussen is, om wat voor reden dan ook, geen sprake geweest van een succesvolle contactpoging.

2.3.2 Geregistreerde casussen sociale advocatuur

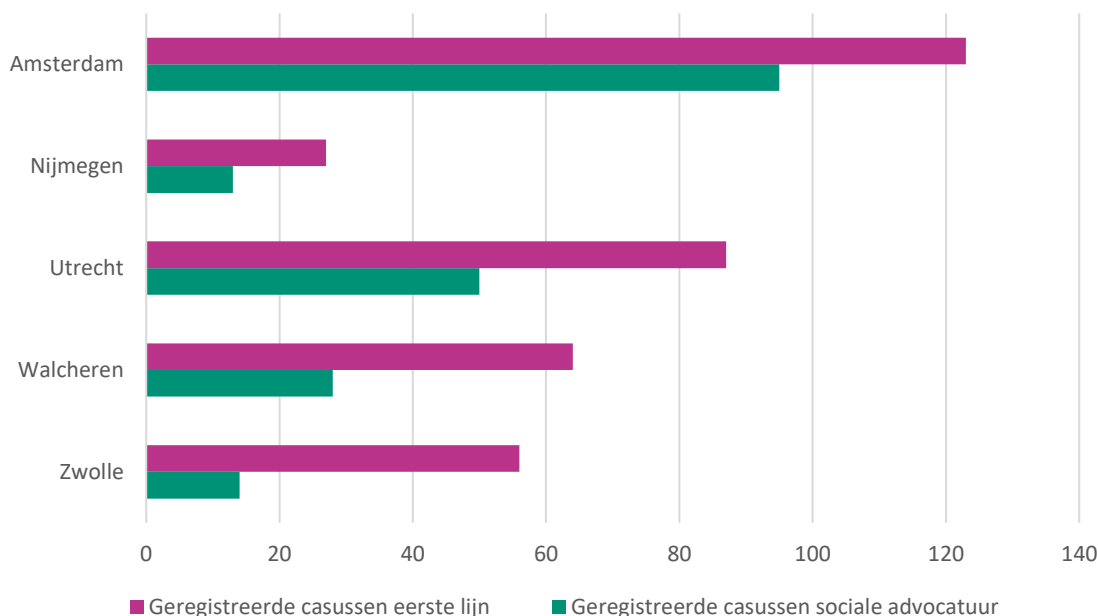
De sociale advocatuur heeft in totaal 200 casussen geregistreerd, waarbij het in eerste instantie ging om aanvullingen op in de eerste lijn geregistreerde casussen. Gedurende het verloop van de pilot werd voor sociaal advocaten de optie toegevoegd om 'eigen' registraties te doen, indien deze relevant werden geacht voor het signaleringsoverleg.

71 procent van de registraties gedaan door de sociale advocatuur werd gedaan als reactie op een piketgesprek: de advocaten werden gebeld door eerstelijnsmedewerkers en registreerden 'hun kant van het verhaal' of zij belden eerstelijnsmedewerkers met een casus, waarop in de eerste lijn een casus werd geregistreerd die door de advocatuur weer kon worden aangevuld. Ruim een kwart van de registraties is gedaan in de categorie 'Andere registratie'; zo'n drie procent van de registraties is gedaan nadat een rechtzoekende zich meldde bij de sociale advocatuur zonder eerder contact te hebben gezocht met de eerste lijn.

In figuur 2.5 is zichtbaar hoeveel casussen er per locatie zijn geregistreerd door eerstelijnsmedewerkers en hoeveel van deze casussen er zijn opgevolgd door een registratie door de sociale advocatuur.

Registraties in de eerste lijn zijn het vaakst opgevolgd door de sociale advocatuur in Amsterdam, waar 95 van de 123 geregistreerde casussen (77%) werd voorzien van een registratie door de sociale advocatuur. In Zwolle werden geregistreerde casussen het minst vaak opgevolgd: 14 van de 56 casussen (25%) werden voorzien van een registratie door de sociale advocatuur.

Figuur 2.5 Aantal geregistreerde casussen eerste lijn vs. aantal geregistreerde casussen sociale advocatuur



Bron: DRS Regioplan

Relevantie signaleringsoverleg

Sociaal advocaten hebben 74 procent van de door hen geregistreerde casussen aangemerkt als relevant voor het signaleringsoverleg. Dit is bijna twee keer zo veel als het percentage casussen dat door eerste lijnsmedewerkers werd aangemerkt als relevant voor het signaleringsoverleg (38%). Gezien het feit dat gedurende het verloop van de pilot de optie om ‘eigen’ registraties te doen is toegevoegd voor de sociaal advocaten, specifiek voor casussen die zij relevant achtten voor het signaleringsoverleg, ligt het voor de hand om de verklaring voor deze uiteenlopende percentages in dit feit te zoeken.

Tabel 2.3 Tweede lijn: verhouding wel/niet relevant voor signaleringsoverleg (n=57)

	Ja	Ja %	Nee	Nee %
Amsterdam	14	67%	7	33%
Nijmegen	2	100%	0	0%
Utrecht	8	80%	2	20%
Walcheren	9	60%	6	40%
Zwolle	9	100%	0	0%
Totaal	42	74%	15	26%

Bron: DRS Regioplan

2.4 Tweezijdig geregistreerde casussen

Voor deze paragraaf zijn de eerstelijnsregistraties door middel van de unieke registratiecode gekoppeld aan de registraties gedaan door de sociale advocatuur. Zoals eerder beschreven zijn er 357 casussen geregistreerd in de eerste lijn en 200 door sociaal advocaten. Er bestaat een overlap van in totaal 117 casussen waarvoor beide partijen informatie hebben geregistreerd over een piketgesprek. We zullen in de rest van deze paragraaf naar deze 117 casussen refereren als de *complete registraties*.

Van de complete registraties zijn er 104 gedaan door medewerkers van het Juridisch Loket met sociaal advocaten en 12 door sociaal raadslieden met sociaal advocaten. Aanvullend hierop heeft één sociaal raadsman of -vrouw een cliënt doorverwezen naar een andere sociaal raadsman of -vrouw. De overgrote meerderheid van de complete registraties is het resultaat van contact tussen de eerste lijn en

de sociale advocatuur: 116 keer heeft een eerstelijnsmedewerker besloten de sociale advocatuur te raadplegen of andersom. Één keer werd er vanuit de eerste lijn gebeld met een andere partij in de eerste lijn.

Locatie

In tabel 2.3 is per locatie zichtbaar gemaakt welk percentage van het totaal aantal registraties in de eerste lijn (357) heeft geleid tot een complete registratie. In totaal heeft 33 procent van de registraties gedaan in de eerste lijn geleid tot een registratie door de sociale advocatuur en daarmee een complete registratie. Amsterdam zit hier met 43 procent ruim boven. Met name Nijmegen zit hier met zeven procent onder.

Tabel 2.4 Verhouding eerstelijnsregistraties en complete registraties

	Eerstelijnsregistraties	Complete registraties	Procentueel
Amsterdam	123	53	43%
Nijmegen	27	2	7%
Utrecht	87	24	28%
Walcheren	64	22	34%
Zwolle	56	16	29%
Totaal	357	117	33%

Bron: DRS Regioplan

In tabel 2.4 is zichtbaar hoe het aantal complete registraties per locatie zich verhoudt tot het totaal aantal eerstelijnsregistraties op die locatie. Afgezet tegen de eerstelijnsregistraties is Amsterdam oververtegenwoordigd in de complete registraties en Utrecht en met name Nijmegen zijn ondervertegenwoordigd.

Tabel 2.5 Eerstelijnsregistraties en complete registraties

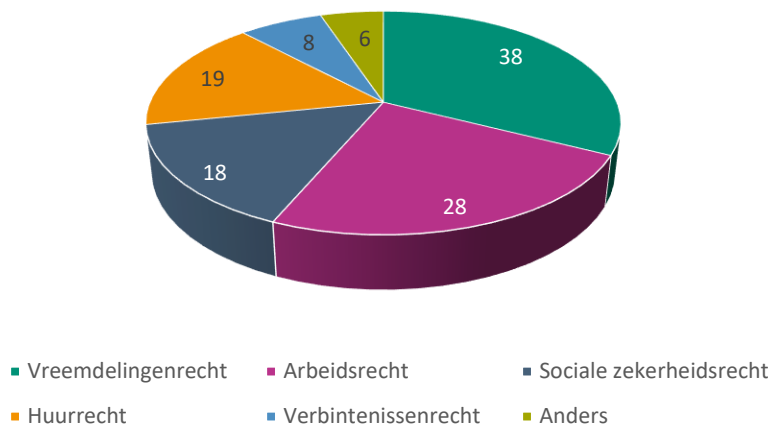
	Eerstelijnsregistraties	%	Complete registraties	%
Amsterdam	123	35%	53	45%
Nijmegen	27	8%	2	2%
Utrecht	87	24%	24	21%
Walcheren	64	18%	22	19%
Zwolle	56	16%	16	14%
Totaal	357	100%	117	100%

Bron: DRS Regioplan

Rechtsgebieden

In figuur 2.6 is zichtbaar hoe het totale aantal complete registraties is verdeeld over de verschillende rechtsgebieden. In tabel 2.5 is voor de verschillende rechtsgebieden zichtbaar gemaakt hoeveel procent van de eerstelijnsregistraties en van het totaal aantal complete registraties zij uitmaakten.

Figuur 2.6 Verdeling registraties over rechtsgebieden (n=117)



Bron: DRS Regioplan

Tabel 2.6 Rechtsgebieden procentueel

	Eerstelijnsregistraties (n=357)	Complete registraties (n=117)
Vreemdelingenrecht	26%	33%
Arbeidsrecht	23%	24%
Sociale zekerheidsrecht	18%	15%
Huurrecht	17%	16%
Verbintenissenrecht	7%	7%
Consumentenrecht	4%	0%
Anders	6%	5%

Bron: DRS Regioplan

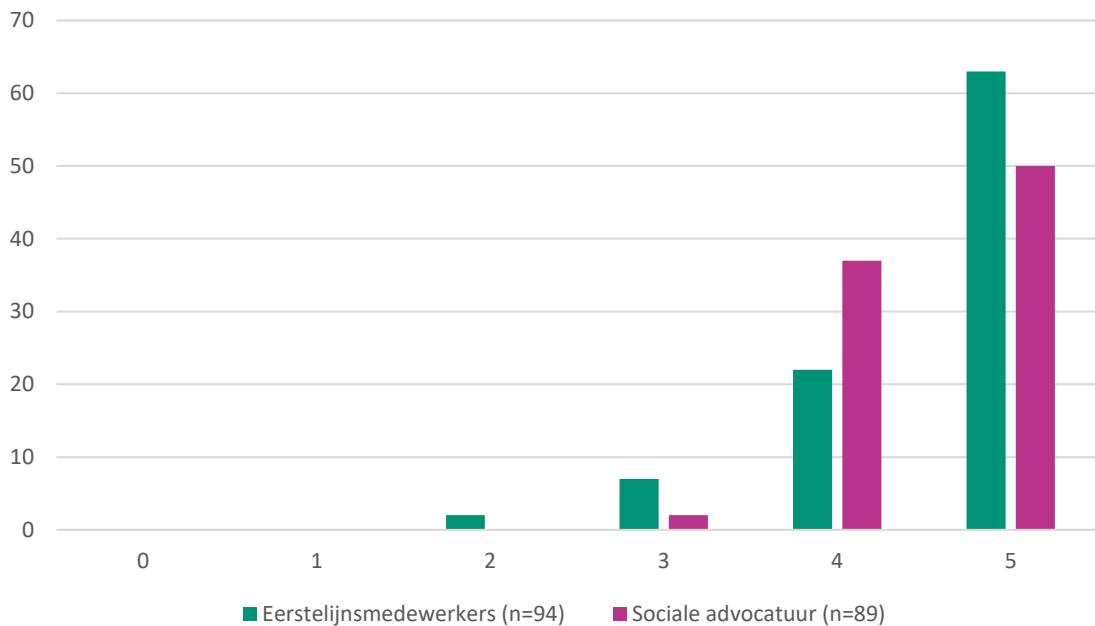
Voor 48 van de 117 piketgesprekken (41%) heeft de registrerende eerstelijnsmedewerker aangegeven of er een LAT was aangevraagd indien de pilot niet had plaatsgevonden. Vijftien van deze eerstelijnsmedewerkers (31%) geven aan dat dit inderdaad het geval was geweest, tegenover 33 (69%) die aangeven dat dit niet het geval was geweest. Deze percentages komen overeen met de percentages in de populatie zoals besproken in paragraaf 2.3.1. Hier kan worden gesproken van winst die de pilot heeft bewerkstelligd: in minstens vijftien van de 117 piketgesprekken (13%) is vermoedelijk een LAT voorkomen.

Beoordeling piketgesprekken

In figuur 2.7 is zichtbaar dat zowel eerstelijnsmedewerkers als sociaal advocaten de piketgesprekken overwegend met een ruime voldoende beoordelen: des te hoger de score die zij hebben gegeven, des te tevredener waren zij over het piketgesprek.⁸

⁸ DRS vult automatisch een nul in wanneer de invuller de vraag openlaat. Dat gegeven gecombineerd met het lage aantal andere onvoldoendes en het gebrek aan motivaties voor de nullen, is aanleiding geweest om de nullen te verwijderen.

Figuur 2.7 Beoordeling piketgesprekken



Bron: DRS Regioplan

De onvoldoendes en krappe voldoende die zijn gegeven door eerstelijnsmedewerkers, zijn voorzien van motivaties als de volgende:

'Ik was niet erg content met het antwoord van de advocaat. Die was erg stellig en het was voor mij niet duidelijk welke onderbouwing hij/zij had.' (Juridisch Loketmedewerker)



'De advocaat komt altijd erg gehaast over. Telefonisch sparren is er niet bij, hij mailt terug. Dat is ook fijn, maar telefonisch overleggen zou dat ook zijn.' (Juridisch Loketmedewerker)

Ruime voldoende zijn voorzien van motivaties als de volgende:

'De advocaat is erg vriendelijk en denkt goed mee. Ik heb bruikbaar advies gekregen.' (Juridisch Loketmedewerker)



'Een erg prettig gesprek met veel juridische informatie en een heldere uitleg over de te nemen stappen voor de klant.' (Juridisch Loketmedewerker)

'De advocaat nam uitgebreid de tijd om samen naar wetsartikelen en cao te kijken en vond het erg leuk om samen tot conclusies te komen. 'Een plezierig en gelijkwaardig gesprek!' (Juridisch Loketmedewerker)



Aan de hand van deze motivaties kunnen een aantal succesfactoren worden onderscheiden die voor eerstelijnsmedewerkers bijdragen aan een prettig en nuttig gesprek:

- Gesprekspartner neemt de tijd;
- Gesprekspartner onderbouwt zijn/haar antwoord;
- Gesprekspartner denkt klantgericht;
- Gesprekspartner gaat uit van gelijkwaardigheid.

Ruime voldoende gegeven door sociaal advocaten zijn voorzien van motivaties als de volgende:



'Erg prettig gesprek. Beiden stonden open voor opmerkingen, aanvullingen en ideeën van de ander.'

'Leuk gesprek, ook goed om te merken hoeveel kennis er zit bij de eerste lijn!'



'De medewerker had zelf al veel uitgezocht en zat op de goede weg. We hebben samen vooral praktisch naar de zaak gekeken.'

'Leuk en dynamisch gesprek met oog voor cliënt én overstijgend (maatschappelijk) belang!'



Ook hier kunnen een aantal succesfactoren worden onderscheiden:

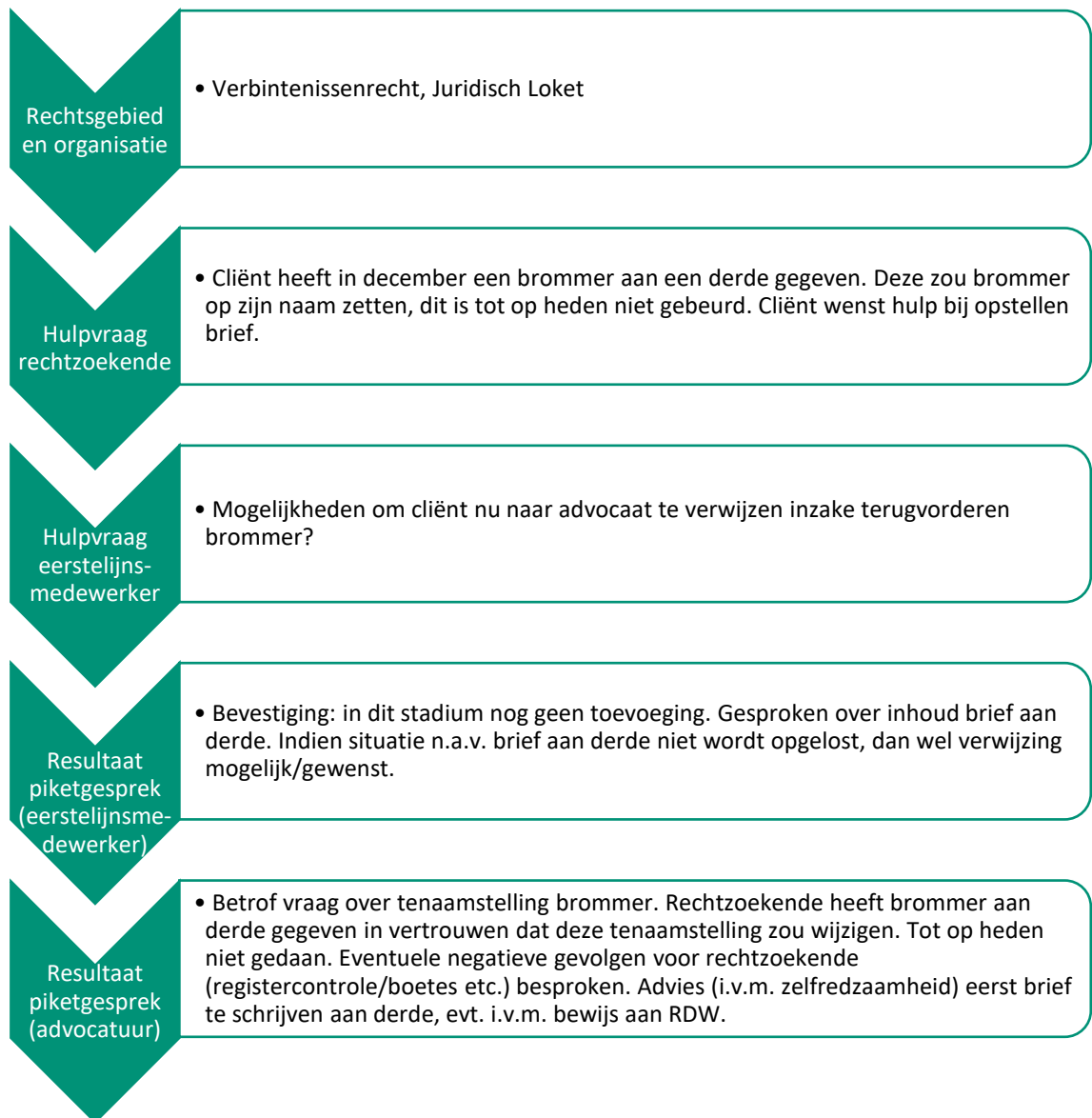
- Gesprekspartner staat open voor input;
- Gesprekspartner heeft het gesprek goed voorbereid.

2.5 Voorbeeldcasussen

Om te schetsen wat het verloop is van een casus, zijn hier achtereenvolgens weergegeven:

- de hulpvraag van de rechtzoekende;
- de hulpvraag van de eerstelijnsmedewerker;
- het resultaat van het piketgesprek zoals ingevuld door de eerstelijnsmedewerker;
- het resultaat van het piketgesprek zoals ingevuld door de advocaat.

Casus 1



Casus 1 maakt goed zichtbaar hoe de piketdienst het voor de eerstelijnsmedewerker mogelijk heeft gemaakt om direct overleg met de advocaat te plegen over de casus, de mogelijkheden voor de cliënt en de invulling van één van deze mogelijkheden, namelijk de te schrijven brief. Over de inhoud van deze brief is informatie uitgewisseld, waarmee de cliënt uiteindelijk goed is geholpen.

Casus 2



Casus 2 maakt duidelijk hoe een eerstelijnsmedewerker de sociale advocatuur kan benaderen om inhoudelijk te sparren en niet noodzakelijk om te checken of de casus toevoegwaardig is. Uit de hulpvraag wordt duidelijk dat de eerstelijnsmedewerker al een hoop uitzoekwerk heeft verricht en zodoende een duidelijke casus kan voorleggen aan de advocaat, met een verwijzing naar een arbeidsrechtadvocaat als gevolg.

2.6 Samenvatting

De kwantitatieve kenmerken van de pilotzaken en -gebruikers laten zich als volgt samenvatten.

- In totaal hebben zich **175 gebruikers geregistreerd** in DRS, waarvan **98 actieve gebruikers**. 111 hiervan waren werkzaam in de sociale advocatuur (waarvan 56 actieve gebruikers), 48 bij het Juridisch Loket (33 actieve gebruikers) en 16 als sociaal raadslid (9 actieve gebruikers). Gezamenlijk deden zij **557 registraties**.
- **357 van deze registraties werden gedaan in de eerste lijn**, waarvan 265 door hJL-medewerkers en 92 door sociaal raadsliden. Voor 262 van de 357 registraties heeft de eerste lijn contact gezocht met

de sociale advocatuur. Eerstelijnsmedewerkers achtten 38 procent van de door hen geregistreerde casussen relevant voor het signaleringsoverleg.

- **Sociaal advocaten deden in totaal 200 registraties.** 71 procent van deze casussen werd geregistreerd in reactie op een gevoerd piketgesprek. Sociaal advocaten achtten 74 procent van de door hen geregistreerde casussen relevant voor het signaleringsoverleg.
- Hoewel de eerste **contactpoging** tot het voeren van een piketgesprek niet altijd direct succesvol bleek, is uiteindelijk in 345 van de 357 (97%) geregistreerde casussen succesvol contact gelegd.
- 117 van de 357 registraties in de eerste lijn konden worden gekoppeld aan een van de 200 registraties in de tweede lijn. In deze **117 gevallen is zeker dat een piketgesprek heeft plaatsgevonden** én hebben beide partijen casusgegevens geregistreerd. 104 van deze registraties hadden betrekking op contact tussen hJL-medewerkers en sociale advocatuur, 12 op contact tussen sociaal raadslieden en sociale advocatuur. Eén registratie had betrekking op een doorverwijzing binnen de eerste lijn.
- Voor 48 van de 117 gekoppelde registraties (41%) heeft de gebruiker aangegeven of er een LAT was aangevraagd indien de pilot niet had plaatsgevonden. Vijftien van deze 48 gebruikers (31%) geven aan dat dit inderdaad het geval was geweest. Hiermee kan worden gesteld dat ten minste vijftien van de 117 **piketgesprekken (13%) vermoedelijk een LAT hebben voorkomen.**
- Zowel eerstelijnsmedewerkers als sociaal advocaten **beoordelen de gevoerde piketgesprekken** positief. Factoren die een rol lijken te spelen in deze positieve ervaring zijn o.a. het nemen van de tijd, het krijgen van een onderbouwd antwoord, een gelijkwaardig gesprek en een goede voorbereiding van het gesprek.



REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK

De pilot in de praktijk

3

3 De pilot in de praktijk

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk beschrijven we de praktijkervaringen van de coördinatoren met de pilot. De informatie in dit hoofdstuk is gebaseerd op de gesprekken die we hebben gevoerd met alle pilotcoördinatoren op de vijf locaties (totaal vijftien coördinatoren). We zijn op twee momenten in gesprek gegaan met de coördinatoren: in de beginperiode van de pilot en op het einde van de pilot (zie ook paragraaf 1.5). De aard van de data die dit heeft opgeleverd, maakt het niet mogelijk uitkomsten wetenschappelijk te toetsen of te kwantificeren. Op basis van de gesprekken geven we in dit hoofdstuk een algemeen beeld van de ervaringen van de coördinatoren met de pilot.

In dit hoofdstuk bespreken we zowel hun ervaringen met de piketdienst en met het signaleringsoverleg als met de totstandkoming van de best practices. We gaan hierbij in op de algemene ervaringen, de knelpunten, ervaren meerwaarde en belangrijke randvoorwaarden. Ook bespreken we enkele ideeën voor de toekomst van zowel de piket dienst als het signaleringsoverleg. Wanneer dit relevant is, benoemen we ook verschillen in ervaringen tussen de organisaties. Tussen de locaties bleek weinig verschil te zijn wat betreft de ervaringen van zowel de piketdienst als het signaleringsoverleg. In het volgende hoofdstuk gaan we in op de samenwerking, en hierbij zijn er meer verschillen te benoemen tussen locaties.

3.2 Piketdienst

De meerderheid van de respondenten⁹ stelt dat er minder gebruik is gemaakt van de piketdienst dan verwacht, en de meesten zijn hier teleurgesteld over. Vooraf werd verwacht dat er meer gesprekken door de advocatuur zou worden geïnitieerd: zowel de eerste lijn als enkele advocaatcoördinatoren menen dat een deel van de deelnemende advocaten niet voldoende betrokken was.

Met name het Juridisch Loket zegt gebruik gemaakt te hebben van de piketdienst (dit blijkt ook uit hoofdstuk twee), en de meeste hJL-coördinatoren zijn tevreden over het gebruik door hun collega's. Naarmate de bekendheid toenam, is onder hun collega's ook het gebruik van de piketdienst gegroeid. De coördinatoren zeggen dat in de meeste gevallen voor het eerste gebruik een drempel wordt ervaren, maar dat deze bij herhaald gebruik steeds lager werd. Het Juridisch Loket heeft tijdens de piketdienst vooral de advocatuur gebeld voor een juridisch inhoudelijke check. De mogelijkheid om even te sparren met een advocaat en daarbij de eigen ideeën te toetsen, wordt hierbij erg gewaardeerd.

Coördinatoren van de advocaten en van de sociaal raadslieden zeggen zelf weinig gebruik te hebben gemaakt van de piketdienst. Hieronder benoemen we knelpunten die een rol hebben gespeeld bij de uitvoering van de piketdienst. We beschrijven eerst de algemene knelpunten (niet gebonden aan een specifieke organisatie), en bespreken vervolgens enkele knelpunten die specifiek gelden voor een organisatie.

De bovenstaande bevindingen over de frequentie van gebruik door de verschillende partijen worden maar gedeeltelijk ondersteund door de kwantitatieve data uit DRS (zie paragraaf 2.2): van de 98 actieve gebruikers van DRS waren er 56 werkzaam in de sociale advocatuur, 33 bij het Juridisch Loket en negen bij het Sociaal Raadsliedenwerk. Van de 557 geregistreerde casussen zijn er 200 gedaan door sociaal advocaten, 265 door hJL-medewerkers en 92 door sociaal raadslieden. Van de 117 complete registraties van piketgesprekken betreffen er 104 gesprekken tussen medewerkers van het Juridisch Loket en sociaal advocaten, twaalf gesprekken tussen sociaal raadslieden en sociaal advocaten en een gesprek tussen sociaal raadslieden onderling. In het DRS is niet vastgelegd of het initiatief voor het piketgesprek vanuit de eerste of de tweede lijn kwam. Daarover kunnen dus geen uitspraken worden gedaan.

⁹ Van de verschillende regio's.

In de onderstaande paragrafen bespreken we (op basis van de gesprekken met de coördinatoren) achtereen de ervaren knelpunten en de ervaren meerwaarde.

Algemene knelpunten

De meerderheid van de coördinatoren vonden dat het registreren in DRS een drempel vormde voor collega's om gebruik te maken van de piketdienst. Het systeem werd als ingewikkeld en tijdrovend ervaren.



'Je bent toch een tijdje kwijt met DRS invullen. Als je ziet dat er een lange wachttijd is, ga je misschien twijfelen.' (Juridisch Loketmedewerker)

Dit gold met name bij het eerste gebruik van het systeem; wanneer collega's meer gewend waren aan het systeem werd de drempel lager. Coördinatoren deden hun best om het gebruik van DRS zo duidelijk mogelijk toe te lichten, sommigen maakten hun eigen 'stappenplan' voor collega's. De opstartproblemen met het systeem aan het begin van de pilot hebben ook een belemmerende rol gespeeld.

Daarnaast komt in de gesprekken naar voren dat de coördinatoren zich betrokken voelen bij de pilot, en regelmatig proberen gebruik te maken van de piketdienst. De meeste van hen hebben echter het idee dat deze betrokkenheid bij hun collega's een stuk lager was (onder andere vanwege het knelpunt met betrekking tot DRS en ook het thuiswerken maakte het lastig collega's te mobiliseren). De coördinatoren benadrukten regelmatig het doel en het belang van de piketdienst bij hun collega's, om de bereidheid daar gebruik van te maken te verhogen. Het was soms lastig om collega's te enthousiasmeren voor de pilot en dat gold met name voor de advocaatcoördinatoren. Aangezien de advocaten behoren tot verschillende kantoren, is er geen 'natuurlijk' moment om de pilot onder de aandacht te brengen. Het Juridisch Loket en sociaal raadslieden konden bijvoorbeeld team overleggen gebruiken om het nut van de piketdienst te benadrukken. Voor het Juridisch Loket gold dat het thuiswerken belemmerend werkte in het onder de aandacht brengen van de pilot bij collega's.

Ten slotte was in een aantal gevallen ook sprake van telefonische onbereikbaarheid van deelnemende advocaten, en dit had een negatieve invloed op de bereidheid om gebruik te maken van de piketdienst.



'Soms was een advocaat niet bereikbaar. Dan probeer je het een paar keer, maar dan denk je snel: laat maar, ik zoek het zelf wel uit.' (Juridisch Loketmedewerker)

Specifieke knelpunten per organisatie

Sociaal raadslieden

Het merendeel van de sociaal raadslieden is gewend om problemen intern op te lossen. Daarnaast hadden zij in bepaalde steden al contacten met advocaten in eigen stad. Sociaal raadslieden krijgen vaak te maken met hulpvragen die zijn gebonden aan de lokale situatie (bijvoorbeeld rondom inkomensvoorzieningen). Hierdoor is het met name behulpzaam als zij kunnen sparren met een advocaat uit hun eigen stad, die bekend is met lokale wet- en regelgeving. Daarom vielen zij eerder terug op de contacten met lokale advocaten die zij al hadden voorafgaand aan de pilot.

De maatregelen als gevolg van de coronacrisis hebben ook belemmerend gewerkt bij het gebruik van de piketdienst. Het open spreekuur is gesloten: sociaal raadslieden spreken alleen klanten op afspraak. Volgens sommige respondenten ontstond er hierdoor minder behoefte om met een advocaat te bellen, omdat zij door de gemaakte afspraak gelegenheid kregen zaken alvast voor te bereiden. Wanneer een klant tijdens het open spreekuur een juridisch ingewikkelde vraag had, was er geen tijd om dit ter plekke uit te zoeken, waardoor telefonisch contact met een advocaat duidelijke meerwaarde had. Overigens

geldt dit niet voor alle sociaal raadslieden: een deel van hen had onvoldoende tijd om afspraken van te voren voor te bereiden.

Daarnaast benoemen enkele sociaal raadslieden dat door het wegvallen van het open spreekuur hun doelgroep is veranderd en hierdoor ook de hulpvragen. De klanten die een afspraak maken hebben vaak te maken met complexe problematiek (zoals schulden, psychische problemen), die minder geschikt zijn om voor te leggen aan een advocaat dan 'simpele' juridische vragen.



'De vragen waarvoor we normaal gesproken juist gebruik zouden maken van een advocaat, zijn minder binnengekomen. Eerder zag je mensen die even kort binnen kwamen lopen, die zien we nu eigenlijk niet. Mensen blijven nu langer lopen met hun probleem, totdat ze het echt niet anders meer kunnen oplossen.' (sociaal raadvrouw)

Het Juridisch Loket

Ook een deel van de Juridisch Loket-medewerkers zijn, net als sociaal raadslieden, **gewend om vraagstukken intern op te lossen**. Zo kunnen zij bijvoorbeeld voor vragen rondom vreemdelingenrecht terecht bij hun vraagbaak. Hierdoor zat het voor een deel van de medewerkers niet in hun systeem om contact op te nemen met externe partijen.

Daarnaast heeft volgens de coördinatoren ook de sluiting van het fysieke Juridisch Loket in verband met de **coronacrisis** belemmerend gewerkt bij het gebruik van de piketdienst. Omdat Juridisch Loket-medewerkers uitsluitend telefonisch en per email bereikbaar zijn, spreken zij klanten uit het hele land en is de lokale functie van het Juridisch Loket veel beperkter. Dit is met name een belemmering voor het contact tussen het Juridisch Loket en de sociaal raadslieden. Wanneer een Juridisch Loket-medewerker een klant uit zijn eigen regio aan de balie had gesproken, en doorverwijzing naar sociaal raadslieden was relevant gebleken (bijvoorbeeld in het geval van bredere problematiek) had het meerwaarde gehad om via de piketdienst contact op te nemen met het lokale sociaal raadsliedenkantoor. Er kon dan overlegd worden over de klant, en er kon een warme overdracht geregeld worden. Omdat het Juridisch Loket nu enkel landelijke klanten spreekt (afkomstig uit het hele land), kon deze meerwaarde volgens de respondenten onder deze omstandigheden niet in praktijk worden gebracht. Voor Juridisch Loket-medewerkers is het ingewikkelder om een landelijke klant door te verwijzen naar sociaal raadslieden in een andere stad (bijvoorbeeld wanneer een Juridisch Loket-medewerker uit Utrecht een klant spreekt uit Amsterdam, is het niet eenvoudig om deze klant door te verwijzen naar sociaal raadslieden in Amsterdam), gezien de verschillende werkwijzen van sociaal raadslieden in verschillende steden.



'Ik had veel meerwaarde gezien in het contact met sociaal raadslieden, dit is nu niet van de grond gekomen. Jammer van de uitkomst. Het lijkt nu net of er geen behoefte is aan contact met sociaal raadslieden, maar dat is er wel.' (Juridisch Loketmedewerker)

De advocatuur

Advocaten geven aan dat de **onduidelijkheid** over de werking van de piketdienst een belangrijk knelpunt was. Zo was het voor hen lange tijd niet duidelijk dat ze zelf de eerste lijn konden bellen als ze op dat moment geen piketdienst hadden. Daarnaast hadden veel advocaten het idee dat zij als hulplijn voor de eerste lijn fungeerden, de wederkerigheid van de piketdienst werd hun pas later duidelijk.

Daarnaast zijn veel advocaten **niet gewend** om contact te zoeken met de eerste lijn en bleken deze patronen lastig te doorbreken. Ten aanzien van het Juridisch Loket komt dit mede door het feit dat er alleen een algemeen telefoonnummer is, waarbij de beller nogal eens in de wacht komt te staan. Ook bestond er bij een deel van de advocaten enige **terughoudendheid** over kennis van de eerste lijn en over de noodzaak om de eerste lijn te bellen. Uit een eerder aangehaald citaat afkomstig uit DRS (zie paragraaf 2.4) blijkt dan ook de positieve verrassing bij de sociale advocatuur:

'Leuk gesprek, ook goed om te merken hoeveel kennis er zit bij de eerste lijn!'



Wanneer advocaten het initiatief namen voor contact met de eerste lijn betrof dat vaker de sociaal raadslieden dan het Juridisch Loket. Advocaten hadden met sociaal raadslieden vooral contact over zaken waar een advocaat geen toevoeging voor kon krijgen.

Meerwaarde piketdienst

Ondanks bovengenoemde knelpunten, benoemen de respondenten ook de meerwaarde van de piket. Als er eenmaal contact was, werd dat positief ervaren (beide kanten op). Meerwaarde werd met name ervaren op de onderstaande punten:

Ten eerste werd vanuit de eerste lijn met name de mogelijkheid voor het **bespreken van een juridische vraag** met de tweede lijn gewaardeerd. Wanneer een Juridisch Loket-medewerker of medewerker sociaal raadswerk behoefte hadden om juridisch inhoudelijk over een zaak te sparren, konden zij hiervoor direct een advocaat bellen. Dit leidde ertoe dat de eerste lijn met meer overtuiging de klant kon adviseren. Hierdoor had de klant, volgens de coördinatoren, waarschijnlijk meer vertrouwen in het advies.

Deze gesprekken werden over het algemeen als zeer prettig ervaren, iets dat ook blijkt uit de eerder besproken kwantitatieve data (zie paragraaf 2.4). Wel was er sprake van verschillen tussen advocaten, de ene nam meer de tijd voor het gesprek dan de ander.

Daarnaast leidde de piketdienst volgens de coördinatoren tot het ontstaan van **korte lijnen** tussen de organisaties: er was namelijk direct iemand beschikbaar waardoor er snel contact gelegd kon worden. Met name voor de directe bereikbaarheid van het Juridisch Loket was dit een verbetering, aangezien eerder alleen een algemeen nummer beschikbaar was waarbij vaak sprake was van lange wachttijden, en zij nu direct bereikt konden worden. Het directe contact verlaagde de drempel om elkaar ook in de toekomst op te zoeken. In de gesprekken wordt het voorbeeld gegeven, dat als een Juridisch Loket-medewerker goed contact heeft gehad met een advocaat tijdens de piketdienst, hij deze waarschijnlijk in de toekomst ook eerder zal opbellen.

Ten slotte geven de meeste coördinatoren aan dat de piketdienst tot meer mogelijkheden leidde voor een **warme doorverwijzing**.¹⁰ Omdat van te voren overlegd kan worden over een (mogelijke) doorverwijzing, is de kans op een zinvolle en warme doorverwijzing groter. Dit leidt tot ontzorging van de klant, omdat hij vervolgens niet zelf contact hoeft te zoeken met de organisatie waarnaar hij wordt doorverwezen en opnieuw zijn verhaal moet doen. Hierdoor kan, volgens de coördinatoren, mogelijk voorkomen worden dat een klant afziet van vervolgstappen en uit zicht verdwijnt¹¹.



'Vroeger gaf je eerder het telefoonnummer van de sociaal raadslieden aan een klant, in het kader van zelfredzaamheid. Nu geef ik ze een zetje, door ze niet zelf te laten bellen maar dat voor hen te doen.' (Juridisch Loketmedewerker)

Hierbij wordt wel opgemerkt door een coördinator dat het niet haalbaar is dit voor iedere klant te doen, in verband met de extra tijd die dit kost. Een warme doorverwijzing is met name nodig voor klanten die minder zelfredzaam zijn.

¹⁰ Hieronder verstaan wij een overdracht van een klant van de ene persoon direct naar een ander (en dus niet tussen organisaties). Hierbij wordt ook informatie over de klant onderling gedeeld, waardoor de klant niet nogmaals zijn verhaal hoeft te doen.

¹¹ Dit is een veronderstelling van de coördinatoren, want de ervaringen van de klant zijn niet meegenomen in het onderzoek.

Uit de gesprekken komt naar voren dat coördinatoren positief zijn over het idee van de piketdienst; met name de mogelijkheid om inhoudelijk te sparren en om direct contact op te kunnen nemen met elkaar worden erg gewaardeerd. Men is echter teleurgesteld over de frequentie waarmee gebruik is gemaakt van de piketdienst. Dit komt onder andere door corona, en het wegvallen van het lokale aspect. De meeste coördinatoren pleiten gezien de meerwaarde van de piketdienst wel voor een voortzetting, maar dan in een andere vorm dan tijdens de pilot (zie ook paragraaf 5.3).

Randvoorwaarden

Uit de gesprekken met de coördinatoren komen de volgende factoren naar voren die nodig zijn voor een succesvolle piketdienst:

- *Kennis over elkaars taken en werkzaamheden.* Dit geldt met name voor de kennis van de advocatuur over de eerste lijn.
- *Laagdrempeligheid van het gebruik van de piketdienst.* Zoals eenvoudige registratie, beschikbaarheid van een direct nummer en directe bereikbaarheid van diegene die piketdienst heeft. Wanneer er drempels worden ervaren, laat de praktijk zien dat er snel wordt afgezien van gebruik van de piketdienst.
- Belangrijk is ook *duidelijkheid over het doel en werkwijze van de piketdienst.*
- Ten slotte is een *goede ervaring met het eerste contact* essentieel voor verder gebruik van de piketdienst. Wanneer net iemand getroffen wordt met wie het gesprek minder goed loopt, zal in de toekomst minder snel gebruik worden gemaakt van de piketdienst. Hierbij is het belangrijk dat er sprake is van een goede voorbereiding voorafgaand aan de piketdienst, waarbij aandacht is voor realistische verwachtingen.

3.3 Signaleringsoverleg

Bijna alle coördinatoren met wie is gesproken zijn (zeer) enthousiast over het signaleringsoverleg. Ze waarderen allen de goede sfeer en de mogelijkheid om elkaar te leren kennen. Men is met name positief over de overleggen van de laatste maanden. De eerste maanden gingen de overleggen nog met name over het proces en de inrichting van de pilot, en was het zoeken naar de juiste vorm en inhoud. Naarmate daar meer duidelijkheid over kwam, was er in de overleggen meer ruimte om inhoudelijk de signaleringen te bespreken.



‘De laatste overleggen gingen steeds gesmeerder, we kennen elkaar beter, we hadden de juiste samenwerkingsvorm gevonden. Dat heeft echt een meerwaarde, zou zonde zijn om het te beëindigen.’ (hJL-medewerker)

Wanneer er sprake was van discussies, zijn deze volgens de coördinatoren op een prettige manier besproken. Er was begrip voor elkaar en er was voldoende ruimte om meningen te delen. Een voorbeeld van een discussie: een advocaat geeft aan dat het Juridisch Loket adviseert over vaststellingsovereenkomsten terwijl dit tweedelijns werk is. Dit signaal wordt vervolgens besproken in het overleg waarbij iedereen aan bod komt en partijen begrip tonen voor elkaars werkwijze.



‘We konden het over dingen oneens zijn. Al pratende blijkt dat we heel dicht bij elkaar zitten. Het gaat meer om een formulering die verschilt, want je benadert het van een andere kant.’ (advocaat)

Observatie¹²

Van elke locatie hebben wij één signaleringsoverleg bijgewoond. Tijdens de overleggen viel de goede sfeer op, en de mogelijkheid voor het delen van meningen. Ook wanneer men het met

¹² Wanneer onze observaties relevant zijn in deze paragraaf, zijn deze aangegeven in een tekstvak met verrekijker.

elkaar oneens was (bijvoorbeeld wat betreft formuleringen in het verslag van de vorige bijeenkomst) verliep de discussie rustig en stond men open voor elkaars ideeën. In deze gevallen werd duidelijk gestreefd naar een oplossing waarin iedereen zich kon vinden. De lengte van de overleggen verschilde per locatie, en was afhankelijk van de hoeveelheid signaleringen en in hoeverre het overleg breder werd getrokken dan het bespreken van de signaleringen.



Observatie

In een signaleringsoverleg van stad X worden de notulen van het vorige overleg besproken, opgesteld door de advocaat. De Juridisch Loket-medewerker is het niet eens met bepaalde formuleringen. Gezamenlijk wordt dit besproken en uiteindelijk wordt een formulering gevonden waarmee iedereen het eens is.



Meerwaarde signaleringsoverleg

Zoals aangegeven zijn bijna alle coördinatoren vrij positief over de signaleringsoverleggen, zij waarderen met name de onderstaande punten:

De meerderheid van de coördinatoren waardeert voornamelijk de mogelijkheid die het signaleringsoverleg biedt om **elkaar te leren kennen**. Door deze kennismaking ontstaat meer kennis over elkaars werkwijze en kunnen vooroordelen over elkaar weggenomen worden. Er ontstaan vaste contactpersonen en omdat men elkaar kent, is de drempel lager om contact op te nemen.



'Je zit in je eigen bubbel, door het overleg krijg je meer inzicht hoe anderen werken.' (advocaat)



'Ik heb nu een beter beeld van wat het Loket eigenlijk doet. Dat was niet duidelijk, maar nu wel en dat leidt tot een betere dienstverlening.' (sociaal raadsvrouw)



'Elkaar kennen is de grootste winst, als je elkaar kent zoek je elkaar op. Door discussies krijg je meer inzichten in elkaars wijze, leer je elkaar en organisaties goed kennen. Als ik nu een vraag heb, bel ik hen eerder.' (Juridisch Loketmedewerker)

Omdat voor iedereen duidelijker is welke rol en taken de organisaties hebben, kan uiteindelijk ook de klant beter doorverwezen worden. Voor de klant heeft dit als voordeel dat hij minder vaak zijn verhaal hoeft te doen. Ook worden op deze manier alle organisaties als één stelsel ervaren in plaats van als 'losse eilandjes'.

Omdat partijen elkaar beter leren kennen, ontstaat er volgens de coördinatoren ook **meer vertrouwen in elkaars kunde** en weten partijen wat ze aan elkaar hebben. Voornamelijk vanuit de advocatuur bestaan er veronderstellingen over de kennis van de eerste lijn. Door het overleg worden partijen geconfronteerd met elkaars aannames, en komt de advocaat (door het bespreken van praktijkvoorbeelden) in aanraking met de inhoudelijke kennis van het Juridisch Loket. Bijvoorbeeld: een advocaat weet nu dat het Juridisch Loket een vraagbaak vreemdelingenrecht heeft en verwijst nu met een gerust hart klanten door, want weet dat de kennis er is en dat klanten goed terecht komen bij het Juridisch Loket.

Ten slotte wordt de **signaalfunctie** van het overleg genoemd door de coördinatoren. Deze functie heeft betrekking op twee niveaus. Ten eerste kunnen tijdens het overleg misstanden, knelpunten en witte vlekken in het systeem in kaart gebracht worden. Ten tweede kan het overleg de **samenwerking** inzichtelijk maken: waar liggen de knelpunten en waar zitten ieders krachten? Tijdens het overleg worden problemen blootgelegd in de samenwerking, waardoor deze op lange termijn verbeterd kan worden.

Knelpunten

Naast de bovengenoemde waardering voor het signaleringsoverleg, worden er ook enkele knelpunten benoemd door de coördinatoren:

Wanneer men voor het overleg alleen leunt op de signaleringen die voortvloeien uit de piketdienst, was er **niet altijd voldoende input** om te bespreken (dit geldt met name voor de beginperiode van de pilot, toen er nog minimaal gebruik werd gemaakt van de piketdienst). Coördinatoren vinden het daarom belangrijk om het gesprek breder te trekken dan de signaleringen. De laatste overleggen voor het einde van de pilot richten zich voor een groot deel op het opstellen van de best practices.

Observatie

In sommige steden wordt in de beginperiode nog weinig gebruikgemaakt van de piketdienst. In het signaleringsoverleg zijn dan ook weinig concrete signaleringen te bespreken. In die gevallen worden er ook wat overige inhoudelijke punten besproken, zoals de lokale uitwerking van de best practices en is er ruimte voor kennisuitwisseling (bijvoorbeeld met betrekking tot een LAT-aanvraag of een specifieke vraag op het gebied van huurrecht).



Daarnaast benoemt een deel van de coördinatoren het gevaar dat de goede relatie die ontstaat in het overleg **persoonsgebonden** blijft en niet overslaat op de rest van de organisaties. Een belangrijk aandachtspunt is daarom ervoor te zorgen dat de verbeterde samenwerking ook breder 'landt' (in het volgende hoofdstuk gaan we hier nader op in).

Ten slotte missen enkele coördinatoren tijdens het overleg de **kennis en expertise van advocaten** met andere specialisaties dan de specialisatie van de betrokken advocaat. Wanneer bijvoorbeeld de betrokken advocaat zich richt op vreemdelingenkwesties, konden met name signaleringen en vragen over dit rechtsgebied inhoudelijk besproken worden. Dit zou ondervangen kunnen worden als de betrokken advocaat zich van te voren voorbereidt op signaleringen uit andere rechtsgebieden, of collega-advocaten uitnodigt.

Overigens wordt dit niet door iedereen als knelpunt ervaren, de meeste coördinatoren vonden dat er altijd voldoende kennis aanwezig was om de signaleringen inhoudelijk te bespreken.

Randvoorwaarden

Uit de gesprekken met de coördinatoren komen de volgende factoren naar voren die nodig zijn voor een succesvol signaleringsoverleg:

Belangrijk is dat de betrokken personen kunnen optreden als **vertegenwoordiger** van hun organisatie. Op die manier kunnen zij vanuit de achterban input halen om in het overleg te bespreken, en vervolgens ook terugkoppelen naar hun organisaties (of naar andere relevante organisaties). Belangrijk hierbij is het vermogen om boven de eigen individuele ervaringen uit te stijgen.



'Je moet je achterban kunnen vertegenwoordigen en kunnen terugkoppelen. Als we bijvoorbeeld merken dat er veel problemen zijn met het invullen van bijstandsaanvragen, dan vraag je aan collega's of zij dat herkennen. Wij bundelen dat en geven dat dan terug aan de gemeente. Je hebt zo iemand nodig, om te bundelen en terug te koppelen aan de juiste instantie.' (sociaal raadvrouw)

Daarnaast is het volgens de coördinatoren aan te raden **relevante lokale organisaties** te betrekken in het overleg. Wanneer er sprake is van een goede inventarisatie van de lokale sociale kaart is meer zicht op belangrijke spelers die vergelijkbare doelgroepen bedienen. De mogelijkheid om andere partijen uit te nodigen voor het overleg was er, maar daar is weinig gebruik van gemaakt. Wel is VluchtelingenWerk aanwezig geweest bij zowel een landelijke als een lokale bijeenkomst.

Ten slotte is aangegeven dat het belangrijk is de input van het overleg **terug te koppelen naar de eigen collega's**. Een deel van de coördinatoren besprak de belangrijkste punten uit het signaleringsoverleg bijvoorbeeld in het teamoverleg of deelde de notulen met collega's.

3.4 Best practices

Naast de ervaringen met de piketdienst en het signaleringsoverleg, is de coördinatoren ook gevraagd naar hun ervaringen met de totstandkoming van de best practices.

Oorspronkelijk was het idee dat de best practices uitgewerkt zouden worden gedurende de pilot. Dit bleek echter vrij ambitieus te zijn en meer tijd te kosten dan gedacht. Daarom waren er op het moment van schrijven best practice-*ideeën* opgesteld. Deze zijn in praktijk getoetst, waarna ze de status van een *best practice* konden krijgen. Het projectteam 'Samenwerking in de eerstelijns rechtsbijstand' heeft in juli separaat gerapporteerd over de inhoudelijke opbrengst van de best practices.

Tijdens de signaleringsoverleggen en de piketgesprekken konden signaleringen aangemerkt worden als best practice; deze zijn uiteindelijk per locatie gebundeld. De volgende omschrijving van een best practice werd hierbij gehanteerd: 'een gezamenlijk gedragen idee over een werkwijze of een wijze van samenwerken die zich leent voor verdere toepassing in de praktijk'.

Vervolgens zijn er bijeenkomsten georganiseerd om deze best practices te structureren naar rechtsgebied: algemene samenwerking (rechtsgebied overstijgende best practices), werk en inkomen, civiel recht en vreemdelingenrecht. Hierna is per rechtsgebied een werkgroep samengesteld, bestaande uit een aantal coördinatoren uit de advocatuur, Juridisch Loket en sociaal raadslieden. In deze werkgroepen zijn de best practices besproken. Uiteindelijk is één document opgesteld waarin de best practices van alle rechtsgebieden zijn gebundeld. Dit document wordt vervolgens teruggelegd bij de coördinatoren.

Wanneer we de coördinatoren vragen naar hun ervaringen met dit proces, geven bijna alle coördinatoren aan dat het lange tijd voor hen onduidelijk was wat precies de gehanteerde omschrijving was van een best practice en wie verantwoordelijk was voor het opstellen daarvan. Ook was in het begin onduidelijk of de best practices landelijk of regionaal ingericht moesten worden. Kortom: coördinatoren hadden nog te weinig handvatten om de best practices uit te werken.



'We hebben lang geworsteld met wat best practices nou eigenlijk zijn, en hoe we daar vorm aan moeten geven.' (sociaal raadvrouw)

We hebben coördinatoren die betrokken waren bij de werkgroepen ook gevraagd naar hun ervaringen hiermee. Op het moment van het afronden van de dataverzameling van het onderzoek, had echter alleen nog de startbijeenkomst plaatsgevonden. We hebben dus alleen kunnen vragen naar de ervaringen met deze bijeenkomst. De reacties van de betrokken coördinatoren bij deze eerste bijeenkomst, waarbij best practices gebundeld zouden worden per rechtsgebied, geven het beeld dat de uitwerking van de best practices sturing en regie vereisen. Dit onderdeel is gezien de looptijd van de pilot nog in ontwikkeling.

Op het moment dat wij de coördinatoren spraken gaven ze aan dat er een eerste stap is gemaakt met de best practices; het is volgens hen belangrijk om uit te zoeken op welke manier de best practices in de toekomst geborgd kunnen worden. Een belangrijk aandachtspunt dat genoemd wordt door de coördinatoren, is dat er ook voldoende tijd genomen moet worden om de best practices te toetsen om te zien of ze in de praktijk haalbaar zijn. Er wordt ook geconstateerd dat er een verschil gemaakt dient te worden tussen *landelijke* en *lokale* best practices. In verband met werkwijzen van organisaties die lokaal kunnen variëren, zijn namelijk niet alle best practices op alle locaties toepasbaar.

3.5 Ideeën voor de toekomst

In de gesprekken hebben de coördinatoren ook enkele suggesties gedaan voor de toekomst van zowel de piketdienst als het signaleringsoverleg.

Ideeën voor de toekomst van de piketdienst

De meeste coördinatoren pleiten voor een **landelijke piketdienst**, die voornamelijk dient als informatielijn voor inhoudelijke vragen van de eerste naar de tweede lijn. Belangrijk hierbij is een grotere beschikbaarheid, waarbij de piketdienst niet gebonden is aan specifieke tijden, maar dat de hele dag een advocaat gebeld kan worden. Een mogelijkheid is een lijst met contactgegevens van advocaten verspreid over het land waar contact mee kan worden opgenomen. Essentieel is dat het gebruik van de piketdienst als laagdrempelig wordt ervaren.

Daarnaast is er met name vanuit sociaal raadslieden ook behoefte aan een **lokale piketdienst**: deze groep heeft vaak te maken met lokale regelgeving en lokaal beleid waardoor het voor hen in bepaalde gevallen zinvol is om met een lokale advocaat of hJL-medewerker te spreken.

Coördinatoren noemen onder andere als meerwaarde van de piketdienst de mogelijkheid voor een warme doorverwijzing. In de gesprekken komt de vraag naar voren of ook in de toekomst voor een goede doorverwijzing wel een piketdienst nodig is. Sommige coördinatoren stellen zich voor dat een **goede sociale kaart**, waarvan iedereen op de hoogte is en die wordt bijgehouden, ook voldoende kan zijn om efficiënt door te verwijzen. Hierbij is het van belang dat op lokaal niveau goed zicht bestaat op lokale organisaties en de doelgroepen die zij bedienen.

Ideeën voor de toekomst van het signaleringsoverleg

Bijna alle coördinatoren met wie is gesproken pleiten ervoor om met enige regelmaat bij elkaar te komen en het signaleringsoverleg **voort te zetten**. Zij stellen dat er in de pilot een start is gemaakt met het opstellen van onderwerpen die belangrijk blijken. Het is belangrijk om hierop voort te borduren en dit een vervolg te geven. Voor sommigen zou het voldoende zijn eens in het half jaar samen te komen, anderen zouden liever vaker samenkomen. Enkele coördinatoren suggereren dat het goed zou zijn om ‘van bovenaf’ meer sturing te geven aan deze overleggen, waarbij overkoepelend gekeken kan worden wat er nog moet gebeuren.

Voor een vervolg zou het echter belangrijk zijn om meer contact op te bouwen met **betrokken organisaties**. Men pleit ervoor om vaker relevante (lokale) organisaties uit te nodigen, en ook hun expertise mee te nemen in het overleg (bijvoorbeeld Vluchtelingenwerk). Hiervoor zouden mensen nodig zijn met een spilfunctie, die zich daar actief in op stellen.

3.6 Samenvatting

Op basis van de gesprekken met de coördinatoren hebben we in dit hoofdstuk een beeld geschetst van de ervaringen van de coördinatoren met de pilot. Wat betreft de **piketdienst** benoemt de meerderheid van de coördinatoren dat hier minder gebruik van is gemaakt dan zij hadden verwacht (uit DRS blijkt echter dat er redelijk gebruik is gemaakt van de piketdienst, zie ook hoofdstuk 2). Dit komt onder andere omdat het merendeel van zowel sociaal raadslieden en hJL-medewerkers als advocaten gewend is om vraagstukken intern op te lossen en het lastig bleek dit te veranderen. Daarnaast is door de gewijzigde werkwijze van het Juridisch Loket en sociaal raadslieden, in verband met de coronacrisis, het lokale aspect van de piketdienst komen te vervallen. Wel benoemen de meeste coördinatoren dat zij de mogelijkheid om inhoudelijk te sparren en om direct contact op te kunnen nemen met elkaar erg waarderen.

In de gesprekken met de coördinatoren komt naar voren dat zij met name het **signaleringsoverleg** erg waarderen. Met name de goede sfeer waarin de gesprekken plaatsvinden en de mogelijkheid om elkaar en elkaars werkwijze te leren kennen worden hierbij genoemd. Als gevolg hiervan ontstaat er volgens de coördinatoren ook meer vertrouwen in elkaars kunde. Ten slotte heeft het signaleringsoverleg volgens

de coördinatoren ook een signaalfunctie: tijdens het overleg kunnen zowel witte vlekken en knelpunten van het *systeem* in kaart worden gebracht, als van de *samenwerking*.



Samenwerking tussen de betrokken partijen

4

4 Samenwerking tussen de betrokken partijen

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk beschrijven we op basis van de gesprekken met de coördinatoren de ervaringen met de samenwerking tussen de drie organisaties. Ook voor dit hoofdstuk is het belangrijk te benadrukken dat deze vorm van dataverzameling het niet mogelijk maakt uitkomsten wetenschappelijk te toetsen of te kwantificeren. Op basis van de gesprekken schetsen we in dit hoofdstuk een algemeen beeld van de ervaringen van de coördinatoren met de samenwerking.

We gaan in dit hoofdstuk eerst per stad in op de wijze van samenwerken voorafgaand aan de pilot en vervolgens bespreken we welke invloed de pilot heeft gehad op de samenwerking. Daarna beschrijven we enkele randvoorwaarden voor een succesvolle samenwerking en aandachtspunten voor de samenwerking in de toekomst.

4.2 Samenwerking voorafgaand aan de pilot

In deze paragraaf beschrijven we, op basis van de gesprekken met de coördinatoren, voor de verschillende steden hoe de samenwerking tussen de drie organisaties eruitzag voordat de pilot van start ging.

Amsterdam

Voorafgaand aan de pilot verliep de samenwerking tussen sociaal raadslieden en advocatuur in Amsterdam al goed; er waren persoonlijke contacten en er werd ook regelmatig doorverwezen richting de advocatuur. Tussen de advocatuur en het Juridisch Loket, en tussen de eerste lijn onderling, ontbrak het aan persoonlijke en directe contacten. Alleen het algemene nummer van het Juridisch Loket was beschikbaar.

Nijmegen

Ook in Nijmegen was er weinig structureel contact tussen de advocatuur en het Juridisch Loket, het contact wat eerder aanwezig was voorafgaand aan de pilot was verwaterd. Tussen sociaal raadslieden en advocaten waren er echter warme contacten. Partijen wisten van elkaars werkwijze, en er was regelmatig sprake van doorverwijzingen naar advocaten en andersom. Er was met name een goede samenwerking tussen sociaal raadslieden en een aantal advocatenkantoren die op basis van toevoeging werken en ook deelnemen aan de pilot. De eerste lijn onderling had ook goed contact; een periode hadden zij regelmatig een signaleringsoverleg specifiek voor de eerste lijn. Ook werden klanten regelmatig naar elkaar doorverwezen, met name vanuit het Juridisch Loket richting sociaal raadslieden.

Utrecht

In Utrecht was er met name binnen de eerste lijn al sprake van een goede samenwerking. Er waren korte lijnen tussen sociaal raadslieden en het Juridisch Loket: men beschikte over vaste contactpersonen en over directe e-mailadressen. Beide organisaties waren goed op de hoogte van elkaars werkwijze en hadden een dag met elkaar meegelopen. Daarnaast hield men elkaar binnen de eerste lijn op de hoogte van ontwikkelingen die speelden, onder meer via een halfjaarlijks overleg. Daarnaast bestonden er tussen sociaal raadslieden en een aantal advocatenkantoren (informele) samenwerkingsafspraken en waren er afspraken gemaakt over doorverwijzingen richting de advocatuur. Advocaten die heel actief waren in de sociale advocatuur hebben wel eens scholing gegeven aan sociaal raadslieden. Tussen advocatuur en het Juridisch Loket was er echter minder directe samenwerking, al was er af en toe sprake van contact met bepaalde advocatenkantoren wanneer er behoefte was om te sparren.

Walcheren

In Walcheren was er onderling tussen de eerste lijn ook sprake van goede contacten. Regelmatig werden klanten naar elkaar doorverwezen; er was echter minder sprake van *warme* doorverwijzingen. Vanuit de eerste lijn was er met bepaalde advocaten uit de regio enige mate van contact en er hadden ook weleens advocaten scholing gegeven. Er was echter geen sprake van structureel contact en de bereidheid tot samenwerking met de eerste lijn verschilde per advocatenkantoor.

Zwolle

In Zwolle ten slotte hadden sociaal raadslieden voorafgaand aan de pilot regelmatig direct contact met advocaten. Er was minder directe samenwerking tussen de advocatuur en het Juridisch Loket; wel had het Juridisch Loket goed contact met enkele advocaten die ze konden bellen voor een juridische vraag. Tussen de eerste lijn was er weinig contact en samenwerking. Als gevolg werden klanten nauwelijks naar elkaar doorverwezen. Wel heeft het Juridisch Loket een dag meegelopen met het sociaal-raadsliedenbureau.

Overkoepelend

Wanneer we kijken naar de samenwerking voorafgaand aan de pilot, valt op dat met name sociaal raadslieden (directe) contacten hadden met zowel de advocatuur als met het Juridisch Loket. Tussen de advocatuur en het Juridisch Loket was er minder sprake van samenwerking. Dit kan ermee te maken hebben dat sociaal raadslieden in de meeste gevallen persoonlijk te bereiken zijn, terwijl het Juridisch Loket in principe alleen te bereiken is via een algemeen telefoonnummer. Dit kan het lastiger maken direct contact op te bouwen.

4.3 Oordeel over nieuwe samenwerking

De coördinatoren benoemen dat op *individueel* en *persoonlijk* vlak de samenwerking door de pilot is verbeterd. De drempel om met elkaar contact op te nemen is duidelijk verlaagd.



'Ik dacht eerst nog wel eens: ik ga het eerst maar zelf uitzoeken. Maar nu zou ik eerder een advocaat bellen. Ik voel minder een drempel om even te bellen om te sparren.' (sociaal raadvrouw)

Als kanttkening wordt benoemd dat de samenwerking met name is verbeterd tussen de coördinatoren die betrokken waren; men vraagt zich af of er sprake is van een verbeterde samenwerking op een breder vlak (*tussen de organisaties*). Om hiervoor te zorgen geven de coördinatoren aan dat meer mensen betrokken zouden moeten worden, zodat het netwerk zich vergroot. Op deze manier zou de samenwerking ook op een breder niveau verbeterd kunnen worden, en is er ook meer kans op een *structurele verbetering*.

In de vorige paragraaf komt naar voren dat in de meeste steden al enige mate van samenwerking bestond voorafgaand aan de pilot. De *bestaande (goede) contacten*, hebben volgens de coördinatoren een 'boost' gekregen. Met name wanneer contacten verwaterd waren, zijn deze door de pilot nieuw leven ingeblazen. Daarnaast zijn de contacten die al bestonden uitgebreid (het netwerk is gegroeid).



'We belden sowieso wel met advocaten, maar het was leuk om eens een andere advocaat te spreken dan de advocaat die we al kennen.' (sociaal raadvrouw)

We hebben er niet specifiek naar gevraagd, maar het lijkt erop dat de coronacrisis niet direct een belemmering vormde voor de samenwerking. Coördinatoren geven aan dat het digitaal overleggen vrij soepel ging, en dat het ook veel tijd scheelde om niet op pad te hoeven voor het overleg. Op een aantal locaties waren er voorafgaand aan corona wel eens 'meeloopdagen', waarop de organisaties in contact kwamen met elkaars werkwijze. Deze werden altijd erg gewaardeerd door de deelnemers, als gevolg van corona konden ze echter niet meer doorgaan.

4.4 De veronderstelde werking in de praktijk

De veronderstelde werking van de pilot (de beleidstheorie) bestaat uit drie elementen:

- De pilots leiden tot intensivering en structurering van de samenwerking tussen partijen (piketdienst, signaleringsoverleg en best practices). Partijen leren elkaar beter kennen en kunnen elkaar gemakkelijker vinden.
- Deze verbeterde samenwerking leidt ertoe dat rechtzoekenden een beter hulpaanbod wordt gedaan (betere diagnose en verwijzing).
- Dankzij het verbeterde hulpaanbod vinden rechtzoekenden sneller een passende oplossing.

In deze paragraaf beschrijven we, op basis van de gesprekken met de coördinatoren, de invulling van deze elementen in de praktijk.

*De pilot leidt tot **intensivering** en **structurering** van de samenwerking tussen partijen*

De meeste coördinatoren benoemen dat zij door de pilot onderling intensiever contact hebben dan voorafgaand aan de pilot. Dit komt met name door de persoonlijke contacten die zijn opgedaan in het signaleringsoverleg. Op sommige locaties was er ook vóór de pilot al sprake van onderling contact, maar heeft het contact nieuwe energie gekregen door de pilot. Op andere locaties was er eerder wel sprake van onderling contact, maar was dit verwaterd. Ook dit contact heeft door de pilot een 'boost' gekregen.

*Door intensivering en structurering van de samenwerking leren partijen **elkaar beter kennen***

De meerderheid van de coördinatoren benoemt met name door het signaleringsoverleg **meer kennis** te hebben over elkaars werkwijze. De meeste sociaal raadslieden en advocaten waren bijvoorbeeld niet op de hoogte van de vraagbaak vreemdelingenrecht in het Juridisch Loket. Door een beter beeld van elkaar en elkaars werkwijze, kan volgens de coördinatoren beter en efficiënter worden *doorverwezen*. Ook kunnen zaken opgedeeld worden, waarbij sociaal raadslieden advocaten kunnen ondersteunen (bijvoorbeeld bij het verzamelen van stukken). Meer kennis over elkaar leidt ook tot *meer vertrouwen in elkaars expertise*. Dit geldt met name voor de tweede lijn, waarbij er in sommige gevallen sprake was van terughoudendheid over de kennis van de eerste lijn.



'We kregen wel eens doorverwijzingen van het Loket; uit de vraagstelling bleek soms een gebrek aan kennis dus verwees je liever niet door. Nu weet je dat daar ook kennis zit.' (advocaat)

*Partijen kunnen hierdoor **elkaar gemakkelijker vinden***

Naast meer kennis over elkaar, leidde een intensievere samenwerking ook tot meer directe contacten en korte lijnen waardoor partijen **elkaar makkelijker kunnen vinden**. Coördinatoren geven aan dat wanneer men rechtstreeks contact kan opnemen met elkaar, dat de drempel om dit vervolgens ook te doen lager is. Zij benoemen dat door de korte lijnen er meer sprake kan zijn van overleg, waardoor men sneller tot de kern van de hulpvraag kan komen en tot eventuele knelpunten bij de oplossingen daarvan.



'Zonder de pilot was dat niet zo [korte lijnen, sneller tot kern komen, red], want toen waren er geen contacten. De pilot is een eerste aanzet tot nieuwe contacten.' (advocaat)

*De verbeterde samenwerking leidt ertoe dat rechtzoekenden een **beter hulpaanbod** wordt gedaan (betere diagnose en verwijzing).*

De meeste coördinatoren benoemen dat door meer kennis over elkaar, er efficiënter werd doorverwezen. Daarnaast kan men door de piketdienst van te voren overleggen of een doorverwijzing zinvol is. Sommige coördinatoren deden dit echter ook al vóór de pilot. Het uitwisselen van kennis in het signaleringsoverleg leidt daarnaast tot deskundigheidsbevordering bij alle betrokken partijen. De mogelijkheid voor het bespreken van een juridische vraag met de tweede lijn tijdens de piketdienst, leidt ertoe dat de eerste lijn gericht kan adviseren. De verwachting van de coördinatoren is dat dit ook leidt tot een beter hulpaanbod.



'Door de pilot ontstaat uitwisseling van kennis en een betere samenwerking. Daardoor is de kwaliteit van de dienstverlening verbeterd.' (advocaat)

*Dankzij het verbeterde hulpaanbod vinden rechtzoekenden sneller een **passende oplossing***

Klanten zijn niet zelf bevraagd over hun tevredenheid met de dienstverlening in de pilot¹³, maar coördinatoren hebben op basis van hun ervaringen de indruk dat klanten vooral de mogelijkheden voor een warme doorverwijzing en het sparren met een advocaat kunnen waarderen. Bij een warme doorverwijzing hoeft de klant niet nogmaals zijn verhaal te doen, waardoor het risico op afhaken verkleind wordt. Wanneer een eerstelijnsmedewerker aan de klant voorstelde om het advies inhoudelijk te bespreken met een advocaat, stonden de klanten hier duidelijk positief tegenover. De coördinatoren vermoeden dat dit de klant meer vertrouwen in het advies geeft.

4.5 Aandachtspunten voor de samenwerking in de toekomst

Coördinatoren benoemen dat de pilot een eerste belangrijke stap is in het verbeteren van de samenwerking; de volgende stap is het voorzetten hiervan in de toekomst. Zij benoemen daarbij enkele belangrijke aandachtspunten:

Het belang van een verbeterde samenwerking dient niet alleen onder coördinatoren aanwezig te zijn, maar **organisatie breed**. De meeste coördinatoren hadden het idee dat de pilot minder leefde onder hun collega's. Belangrijk is dat alle betrokkenen (ook de collega's) dezelfde insteek hebben en de potentie zien van een verbeterde samenwerking. Op deze manier kan ervoor gezorgd worden dat de samenwerking minder persoonsgebonden is, maar breder gedragen wordt. Dit is essentieel voor een duurzame samenwerking en voorkomt dat de contacten verwateren.

Daarnaast dienen volgens de coördinatoren alle partijen **voldoende middelen** te krijgen om de samenwerking voort te kunnen zetten. Voor advocaten gaat het hierbij met name om voldoende financiële middelen. Voor het Juridisch Loket en sociaal raadslieden geldt dat er in verband met de werkdruk, daarnaast ook voldoende capaciteit moet zijn om tijd te kunnen investeren in de samenwerking.

¹³ Het onderzoek richt zich met name op de samenwerking tussen de organisaties, de eerste twee elementen van de beleidstheorie krijgen daardoor meer aandacht in het onderzoek dan het laatste element (zie paragraaf 1.4).

Ten slotte dienen er mogelijkheden te blijven voor **direct contact** zodat men snel contact heeft met de juiste persoon, bijvoorbeeld per organisatie een direct nummer en/of e-mailadres beschikbaar stellen. Belangrijk is dat de laagdrempeligheid (zoals tijdens de piketdienst) van het contact behouden blijft.



'Het is goed dat we contact hebben gelegd, en we hebben vastgesteld dat er een behoefte is voor samenwerking. Dit moeten we verder oppakken en structuren.' (Loket-medewerker)

4.6 Samenvatting

In dit hoofdstuk staan, op basis van de gesprekken met de coördinatoren, de ervaringen met de samenwerking centraal. Kijkend naar de samenwerking voorafgaand aan de pilot, valt op dat met name sociaal raadsliden (directe) contacten hadden met zowel de advocatuur als met het Juridisch Loket. Tussen de advocatuur en het Juridisch Loket was er minder sprake van onderling contact. Coördinatoren benoemen dat na afloop van de pilot de samenwerking op persoonlijk vlak is verbeterd, onder andere doordat de drempel om met elkaar contact op te nemen verlaagd is. De contacten die al bestonden voor de pilot, hebben een nieuwe 'boost' gekregen en zijn uitgebreid.

De veronderstelde werking van de pilot blijkt ook herkenbaar te zijn in de praktijk: door de pilot ontstaat er een intensieve en gestructureerde manier van samenwerking; als gevolg leren partijen elkaar beter kennen en is de drempel om contact op te nemen verlaagd. Hierdoor wordt rechtzoekenden een beter hulpaanbod gedaan, met name door een efficiënte doorverwijzing en de inhoudelijke bespreking van een casus. Coördinatoren hebben op basis van hun ervaringen de indruk dat klanten hierdoor sneller een passende oplossing vinden.



Beantwoording onderzoeksvragen; conclusies

5

5 Beantwoording onderzoeksvragen; conclusies

5.1 Inleiding

In het slothoofdstuk beantwoorden we de onderzoeksvragen, trekken conclusies en reflecteren we op de pilot.

5.2 Beantwoording onderzoeksvragen

Doelstelling

Het onderzoek moet vaststellen of de voorgestelde opzet van de experimenten de samenwerking verbetert en leidt tot een betere dienstverlening, dat wil zeggen een snellere en passendere oplossing voor de rechtzoekenden.

Onderzoeksvragen

Hoofdvraag

1. *Leidt het verbeteren van de samenwerking tussen eerstelijns- en tweedelijns rechtsbijstandverleners ertoe dat rechtzoekenden sneller een passende oplossing vinden?*
 - Door intensiever contact ontstaat er meer kennis over elkaars werkwijze en er ontstaan directe contacten (men kan elkaar beter vinden); hierdoor kan er efficiënter warm worden doorverwezen.
 - Eerstelijnsmedewerkers kunnen tijdens de piketdienst inhoudelijk sparren met een advocaat; hierdoor ontstaat de gelegenheid om gericht de klant te adviseren. In de praktijk komt het er vaak op neer dat de eerste lijn bevestigd wordt in hun eigen ideeën.
 - Het is aannemelijk geworden dat de klant hierdoor sneller een passende oplossing vinden. Hoewel in dit onderzoek niet met klanten zelf is gesproken, kan deze uitspraak worden gedaan op basis van de interviews met de coördinatoren.

Over de piketdienst

2. *Hoe vaak is gebruikgemaakt van de ingestelde piketdienst en hoe verhoudt zich dat tot het totaal aantal casussen binnen de pilot?*
 - In totaal zijn 557 casussen geregistreerd, waarvan 357 door eerstelijnsmedewerkers en 200 door sociaal advocaten.
 - In DRS zijn 117 casussen geregistreerd (piketgesprekken) waarvoor zowel de eerste lijn als de sociale advocatuur data heeft aangeleverd. Het is aannemelijk dat er meer piketgesprekken hebben plaatsgevonden, maar van die gesprekken heeft slechts één van beide partijen data geregistreerd in DRS.
3. *Wat zijn de kenmerken van de casussen waarbij van de piketdienst gebruik werd gemaakt?*
 - De 117 piketdiensten betroffen zaken uit het vreemdelingenrecht (33%), arbeidsrecht (24%), huurrecht (16%), sociale zekerheidsrecht (15%) en het verbintenissenrecht (7%). Zaken uit het consumentenrecht zijn niet aan de orde geweest.
 - De 117 piketgesprekken gingen in 104 gevallen tussen medewerkers van het Juridisch Loket en sociaal advocaten en in twaalf gevallen tussen sociaal raadslieden en sociaal advocaten. Aanvullend hierop heeft een sociaal raadvrouw een piketgesprek gehad met een andere sociaal raadsman of -vrouw.
 - In 90 procent van de piketdiensten beoordelen de gesprekspartners het gevoerde piketgesprek als goed tot zeer goed.
4. *Welke inbreng is door de partners geleverd en hoeveel tijd is hiermee gemoeid?*
 - Wat betreft de tijd die gemoeid is met de uitvoering van de piketdienst, geven bijna alle coördinatoren aan voldoende tijd te hebben gekregen. Juridisch Loket-medewerkers zijn bijvoorbeeld vrijgeroosterd van hun werkzaamheden om de piketdienst uit te voeren. Daarnaast bleek de uitvoering in de praktijk niet veel tijd te kosten. Het gebruik van het deelnemersregistratiesysteem DRS werd aanvankelijk als ingewikkeld en tijdrovend ervaren. Dit gold met name bij het

eerste gebruik van het systeem; zodra de medewerkers meer gewend waren aan het systeem werd de drempel lager.

5. *Wat is het effect van het gebruik van de piketdienst voor de klant?*
 - a. *Leidde het gebruik van de piketdienst ertoe dat afdoening in de eerste lijn mogelijk werd (indien te meten: leidde het gebruik van de piketdienst ertoe dat hierdoor geen vermoedelijke toevoeging nodig was)?*
 - Een deel van de coördinatoren geeft aan dat dit het geval is geweest: door te kunnen overleggen met een advocaat ontstaat er meer vertrouwen en kennis bij de eerste lijn om een zaak zelf af te handelen. Voor de pilot zou misschien eerder een LAT aangevraagd worden. Met ten minste vijftien van de 117 piketgesprekken (13%) is vermoedelijk een LAT voorkomen.
 - Een groter deel van de coördinatoren heeft echter niet het idee dat door de piketdienst meer zaken afgehandeld konden worden in de eerste lijn. Zij gaven aan dat de behoefte aan een advocaat blijft bestaan, en dat afhandeling in de eerste lijn niet altijd aan de orde is.
 - b. *Leidde het gebruik van de piketdienst ertoe dat de rechtzoekende passender en sneller werd doorverwezen?*
 - Door het directe contact kon men van te voren overleggen of een verwijzing nut had, en is men in staat gesteld om beter gemotiveerd door te verwijzen. Dit is met name zinvol als hieraan werd getwijfeld.
 - Er kon echter niet direct doorverwezen worden naar de advocaat die men gesproken had.
 - In bepaalde gevallen werd de piketdienst ook als een extra obstakel ervaren in het doorverwijzen: vóór de pilot bestond er bij een deel van de (eerstelijns)coördinatoren al voldoende kennis over wanneer wel of niet door te verwijzen (of werd dit al gecontroleerd bij de tweede lijn), en werd er normaal gesproken ook direct doorverwezen. Tijdens de pilot werd er echter eerst overlegd met een advocaat of een doorverwijzing zinvol was. De piketdienst werd in dit geval als extra stap ervaren.
6. *Wat is de ervaring van klanten met de piketdienst en in welke mate zijn zij tevreden met de advisering en hulp?*
 - Klanten zijn niet zelf bevroegd over hun tevredenheid met de dienstverlening in de pilot, maar coördinatoren hebben de indruk dat klanten vooral de mogelijkheden voor een warme doorverwijzing en het sparren met een advocaat waarderen. Bij een warme doorverwijzing hoeft de klant niet nogmaals zijn verhaal te doen, waardoor het risico op afhaken verkleind wordt. Wanneer een eerstelijnsmedewerker aan de klant voorstelde om het advies inhoudelijk te bespreken met een advocaat, stonden de klanten hier duidelijk positief tegenover. Dit kan ertoe leiden dat de klant meer vertrouwen heeft in het advies, aldus de coördinatoren.
7. *Wat is het effect van het organiseren van een lokale dan wel niet-lokale piketdienst op de resultaten van de experimenten?*
 - Door de sluiting van het fysieke Juridisch Loket (in verband met de coronacrisis) vonden geen adviesgesprekken met klanten op locatie plaats. Juridisch Loket-medewerkers waren alleen telefonisch en per email bereikbaar en als gevolg spraken zij klanten uit het hele land, terwijl zij voorheen, toen ze nog open waren, voornamelijk lokale klanten spraken. Hierdoor is het lokale aspect van de piketdienst minder goed uit de verf gekomen. Coördinatoren benoemen dat dit een van de redenen is dat minder gebruik is gemaakt van de piketdienst dan van te voren gehoopt (zie ook paragraaf 3.2).

Over het signaleringsoverleg

8. *In hoeverre heeft het signaleringsoverleg bijgedragen aan snellere en passende oplossingen voor rechtzoekenden? Voor zover dit gelukt is: op welke wijze?*
 - Op dit moment zit de winst van het overleg in: elkaar leren kennen (confrontatie en bijstelling van aannames over elkaar), meer vertrouwen in elkaars kunde, onderzoeken van witte vlekken in zowel het systeem als in de samenwerking.
 - Op de lange termijn kan dit ertoe leiden dat klanten beter geholpen worden.

9. *Wat zijn de meest besproken signaleringen en waar hebben deze toe geleid in termen van maatregelen en afspraken?*

- Sociaal advocaten hebben 42 van de door hen geregistreerde casussen (74%) aangemerkt als relevant voor het signaleringsoverleg. Van de eerstelijnsregistraties zijn er 130 (36%) aangemerkt als relevant voor het signaleringsoverleg.
- De signaleringen hebben betrekking op alle onderscheiden rechtsgebieden. In absolute aantallen gaat het vooral om vreemdelingenrecht, arbeidsrecht en socialezekerheidsrecht. Uitgedrukt in verhoudingsgetallen zijn er maar beperkte verschillen tussen de rechtsgebieden als het gaat om de mate waarin zaken worden voorgedragen voor het signaleringsoverleg.
- De bespreking van de signaleringen levert vaak ideeën op over de verdere aanpak, in de vorm van adviezen of van afstemming over taakverdeling en samenwerking. En het leidt tot het signaleren van knelpunten.

10. *Hoe ervaren medewerkers van hJL, sociaal raadslieden en sociaal advocaten het nut van het signaleringsoverleg? Zijn er verschillen tussen professionals die in de pilot waren betrokken en professionals daarbuiten?*

Meerwaarde van het overleg zit vooral in:

- **Elkaar leren kennen**: er ontstaat meer kennis over over elkaars werkwijze en vooroordelen over elkaar kunnen weggenomen worden. Hierdoor is er een lagere drempel om contact op te nemen.
- Omdat partijen elkaar beter leren kennen, ontstaat er ook **meer vertrouwen in elkaars kunde** en weten partijen wat ze aan elkaar hebben.
- Ten slotte komen door het signaleringsoverleg **knelpunten en witte vlekken in beeld** van zowel het systeem, als van de samenwerking;
- De verschillen tussen professionals binnen en buiten de pilotomgeving konden in dit onderzoek niet worden bepaald, omdat DRS over de laatstgenoemde groep te weinig gegevens bevatte.

11. *Wat zijn de succesfactoren voor het signaleringsoverleg?*

- Belangrijk is dat de betrokken personen kunnen optreden als **vertegenwoordiger** van hun organisatie: ze kunnen input ophalen, en ook terugkoppelen naar hun organisatie.
- De besproken onderwerpen dienen ook teruggelegd te worden bij de **eigen directe collega's**.
- Het betrekken van **relevante lokale organisaties** in het overleg die vergelijkbare doelgroepen bedienen.
- Met het signaleringsoverleg is een start gemaakt, belangrijk is nu om het **een vervolg** te geven.

Over de best practices

12. Welke best practices zijn in de pilot opgesteld? Waarin komt hun meerwaarde tot uitdrukking?

13. In hoeverre hebben de best practices bijgedragen aan snellere en passende oplossingen voor rechtzoekenden? Voor zover dit gelukt is: op welke wijze?

14. Hoe zijn de best practices tot stand gekomen? Waar kwamen de signalen vandaan, wie nam het initiatief, hoe verliep het proces?

15. Hoe ervaren het Juridisch Loket, sociaal raadslieden en sociaal advocaten het nut van die best practices? Zijn er verschillen in de beoordeling van de meerwaarde tussen professionals die in de pilot waren betrokken en professionals daarbuiten?

- De onderzoeksvragen die betrekking hebben op de **best practices** kunnen met het onderzoek maar zeer ten dele worden beantwoord. Tijdens de looptijd van de dataverzameling was het proces van best-practicevorming nog onvoldoende gevorderd om deelnemers te kunnen vragen naar de meerwaarde en het nut ervan. In het rapport wordt wel ingegaan op het proces van de totstandkoming van de best practices en op de ervaringen van de coördinatoren daarmee. Het projectteam 'Samenwerking in de eerstelijns rechtsbijstand' heeft in juli separaat gerapporteerd over de inhoudelijke opbrengst van de best practices.

5.3 Veronderstelde werking in de praktijk, conclusie

De hoofdvraag van het onderzoek gaat over de relatie tussen pilotdoel en -middelen. De kern van het onderzoek bestaat vervolgens uit het toetsen van de zogenoemde *beleidstheorie, die de veronderstelde werking van de pilot* beschrijft. Deze bestaat uit drie elementen:

- De pilots leiden tot *intensivering en structurering van de samenwerking* tussen partijen (piketdienst, signaleringsoverleg en best practices). Partijen *leren elkaar beter kennen* en kunnen elkaar gemakkelijker vinden.
- Deze verbeterde samenwerking leidt ertoe dat rechtzoekenden *sneller een passend hulpaanbod wordt gedaan* (betere diagnose en verwijzing).
- Dankzij het verbeterde hulpaanbod *vinden rechtzoekenden sneller een passende oplossing*.

Het onderzoek leert hierover het volgende.

- *De pilot leidt tot intensivering en structurering van de samenwerking tussen partijen*
De pilot heeft geleid tot intensiever contact dan voorafgaand aan de pilot. Dit komt met name door de persoonlijke contacten die zijn opgedaan in het signaleringsoverleg. Op sommige locaties was er ook vóór de pilot al sprake van onderling contact, maar heeft het contact nieuwe energie gekregen door de pilot. Op andere locaties was er eerder wel sprake van onderling contact, maar was dit verwaterd. Ook dit contact heeft door de pilot een 'boost' gekregen.
- *Door intensivering en structurering van de samenwerking leren partijen elkaar beter kennen*
Met name door het signaleringsoverleg heeft men meer kennis over elkaars werkwijze. De meeste sociaal raadslieden en advocaten waren bijvoorbeeld niet op de hoogte van de vraagbaak vreemdelingenrecht in het Juridisch Loket. Door een beter beeld van elkaar en elkaars werkwijze kan beter en efficiënter worden *doorverwezen*. Ook kunnen zaken opgedeeld worden, waarbij sociaal raadslieden advocaten kunnen ondersteunen (bijvoorbeeld bij het verzamelen van stukken). Meer kennis over elkaar leidt ook tot *meer vertrouwen in elkaars expertise*. Dit geldt met name voor de tweede lijn, waarbij er in sommige gevallen sprake was van terughoudendheid over de kennis van de eerste lijn.
- *Partijen kunnen hierdoor elkaar gemakkelijker vinden*
Naast meer kennis over elkaar, leidde een intensievere samenwerking ook tot meer directe contacten en korte lijnen waardoor partijen elkaar makkelijker kunnen vinden. Wanneer men rechtstreeks contact kan opnemen met elkaar, wordt de drempel om dit vervolgens ook te doen lager. Door de korte lijnen kan er meer sprake zijn van overleg, waardoor men sneller tot de kern van de hulpvraag kan komen en tot eventuele knelpunten bij de oplossingen daarvan.
- *De verbeterde samenwerking leidt ertoe dat rechtzoekenden een beter hulpaanbod wordt gedaan (betere diagnose en verwijzing)*
De meeste coördinatoren benoemen dat door meer kennis over elkaar, er efficiënter werd doorverwezen. Daarnaast kan men door de piketdienst van te voren overleggen of een doorverwijzing zinvol is. Sommige coördinatoren deden dit echter ook al vóór de pilot. Het uitwisselen van kennis in het signaleringsoverleg leidt daarnaast tot deskundigheidsbevordering bij alle betrokken partijen. De mogelijkheid voor het bespreken van een juridische vraag met de tweede lijn tijdens de piketdienst, leidt ertoe dat de eerste lijn gericht de klant kan adviseren. De verwachting van de coördinatoren is dat dit ook leidt tot een beter hulpaanbod.
- *Dankzij het verbeterde hulpaanbod vinden rechtzoekenden sneller een passende oplossing*
Klanten zijn niet zelf bevraagd over hun tevredenheid met de dienstverlening in de pilot, maar coördinatoren hebben de indruk dat klanten vooral de mogelijkheden voor een warme doorverwijzing en het sparren met een advocaat kunnen waarderen. Bij een warme doorverwijzing hoeft de klant niet nogmaals zijn verhaal te doen, waardoor het risico op afhaken verkleind wordt. Wanneer een eerstelijnsmedewerker aan de klant voorstelde om het advies inhoudelijk te bespreken met een advocaat, stonden de klanten hier duidelijk positief tegenover. Dit kan de klant meer vertrouwen in het advies geven, aldus de coördinatoren.

Hieruit valt af te leiden dat de veronderstelde werking van de pilotaanpak in de praktijk wordt teruggevonden. Het onderzoek leert dat de pilotaanpak er per saldo toe leidt dat de samenwerking verbetert en

dat dit leidt tot een betere dienstverlening, waarvan aannemelijk is dat deze leidt tot snellere en passendere oplossingen voor de rechtzoekenden. De **conclusie** kan zijn dat de pilot zijn doel heeft bereikt, met als belangrijke kanttekening dat bevindingen ten aanzien van het laatste element, het sneller een passendere oplossing voor rechtzoekenden vinden, alleen uit indirecte bron zijn opgetekend.

5.4 Overkoepelende bevindingen en reflecties

Terugkijkend zien we dat de pilot heeft geleid tot een **versterking van de samenwerking** tussen de drie organisaties. Op locaties waar eerder nauwelijks sprake was van samenwerking, is deze samenwerking nu wel aanwezig. Partijen die elkaar eerder niet wisten te vinden of daar terughoudend tegenover stonden, hebben elkaar nu leren kennen. Op de locaties waar de samenwerking ook al bestond voorafgaand aan de pilot, heeft deze een 'boost' gekregen. We zien dus dat mensen elkaar meer weten te vinden dan voor de pilot, men neemt eerder contact met elkaar op omdat men elkaar kent. Door elkaar te leren kennen ontstaan er korte lijnen en meer kennis over elkaars werkwijze, waardoor warme doorverwijzing ook eerder mogelijk is. Dit leidt vermoedelijk tot een betere dienstverlening aan de klant, hoewel daar op grond van dit onderzoek geen harde uitspraak over kan worden gedaan. Wat duidelijk naar voren komt is dat de mogelijkheid om direct contact op te nemen met elkaar essentieel is; een direct nummer of e-mailadres is van belang om de warme contacten te behouden.

Vooral het signaleringsoverleg heeft een belangrijke rol gespeeld bij de versterking van de samenwerking. Het is belangrijk om voort te borduren op de samenwerking die in deze overleggen is ontstaan, en dit een vervolg te geven. Over de uitvoering van de piketdienst zijn de deelnemers over het algemeen minder tevreden, in die zin dat zij meer contacttelefoontjes hadden verwacht. Corona was hierbij een belangrijke belemmerende factor, omdat het regionale aspect van de pilot hierdoor wegviel en het lastiger bleek collega's te enthousiasmeren.

Daarnaast kan de pilot ook gezien worden als een **onderzoek naar de witte vlekken en knelpunten**, zowel in het *stelsel* (zoals rechtzoekenden die die tussen wal en schip vallen) als in de *samenwerking* (waar gaat het mis, en wat gaat er goed). Door het bespreken van een casus in het signaleringsoverleg komen gedeelde praktijkervaringen aan het voetlicht en worden ze meer zichtbaar. De bundeling van deze ervaringen is een belangrijke eerste stap; een belangrijke vervolgstap is het opstellen van aanbevelingen en verbeterpunten, zowel wat betreft een duurzame samenwerking als een betere oplossing voor rechtzoekenden.

Aandachtspunten voor de toekomst

De pilot heeft veel signaleringen opgeleverd en er zijn veel best practices verzameld. Gezien het enthousiasme van de deelnemers over deze elementen van de pilot is er **voldoende reden om hier een vervolg aan te geven**. Het is daarbij van belang om het proces van **de borging van de best practices** goed uit te werken en te bekijken of deze lokaal of regionaal uitgewerkt worden. Een ander aandachtspunt is hoe de verbeterde **samenwerking in de toekomst wordt vormgegeven**, om te voorkomen dat deze verwartert. Belangrijk hierbij is ervoor te zorgen dat organisaties **voldoende tijd en middelen** krijgen om deze verbeterde samenwerking ook in de toekomst voort te zetten. Voor een duurzame samenwerking, is het ten slotte ook van belang dat **de samenwerking 'organisatiebreed' landt** en niet alleen bij de deelnemende coördinatoren blijft 'steken'. Ook daarop zal actie moeten worden ondernomen.



REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK

Regioplan
Jollemanhof 18
1019 GW Amsterdam
T +31(0)20 531 53 15
www.regioplan.nl