



Wetenschappelijk Onderzoek- en
Datacentrum

Cahier 2024-20

Onderweg naar betere rechtshulp

*Inzichten en kansen afgeleid uit 34
pilots bij het Programma
stelselvernieuwing gesubsidieerde
rechtsbijstand*

Cahier 2024-20

Onderweg naar betere rechtshulp

Inzichten en kansen afgeleid uit 34 pilots bij het Programma stelselvernieuwing gesubsidieerde rechtsbijstand

W.J. Verhoeven
T. Geurts
M.S. Hoekstra
R.R. van Riezen
M.P.C. Scheepmaker
G. Teeuwen

Cahier

De reeks Cahier omvat de rapporten van onderzoek dat door en in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum is verricht. Opname in de reeks betekent niet dat de inhoud van de rapporten het standpunt van de Minister van Justitie en Veiligheid weergeeft.

Voorwoord

Het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand is een belangrijk onderdeel van onze democratische rechtsstaat. Het stelsel ziet erop toe dat minderdraagkrachtige burgers hulp kunnen krijgen voor het oplossen van hun juridisch probleem en draagt zodoende bij aan het waarborgen van de toegang tot het recht. Uit de rapporten van commissie-Wolfsen (2015), commissie-Barkhuysen (2015) en commissie-Van der Meer (2017) is destijds de noodzaak naar voren gekomen voor de modernisering van het stelsel. De conclusies uit deze commissierapporten zijn mede aanleiding geweest om in 2018 het 'Programma stelselvernieuwing rechtsbijstand' op te zetten. Een belangrijk onderdeel van dit programma is een pilotfase. Deze fase is gericht op het verkrijgen van inzichten die gebruikt kunnen worden voor een systeemverandering (andere regels, werkwijzen of processen) in de beleidscontext van de gesubsidieerde rechtsbijstand. Deze stelselwijziging is voor zowel burgers als rechtshulpverleners van belang. Voor burgers hebben de aanpassingen die in de Contourennota worden geschetst invloed op de manier waarop zij juridische conflicten kunnen oplossen. Voor rechtshulpverleners heeft de stelselwijziging mogelijk invloed op de hulp die zij kunnen bieden en de vergoedingen die hier tegenover staan. Het programma bevindt zich nu in de fase dat de inzichten uit de pilotsfase hun weg moeten vinden in het ontwikkelen van beleid en nieuwe wetgeving.

Dit overkoepelend onderzoek beoogt inzichtelijk te maken wat de pilots hebben opgeleverd in termen van effectieve pilotelementen. Ook wordt duidelijk gemaakt welke keuzes voorliggen voor een eventuele opschaling en doorwerking van de met de pilots beproefde werkwijzen en instrumenten. Hiertoe is de omvangrijke informatie over de 34 pilots geselecteerd, georganiseerd en in samenvattende overzichten bijeengebracht. Dat was een intensief proces met uitdagingen voor de onderzoekers. Achteraf een onderzoek uitwerken om werkzame pilotelementen af te leiden uit onderzoeksmateriaal dat daarvoor minder geschikt is, is een moeizaam traject gebleken. De gekozen aanpak laat desalniettemin zien, dat de pilotfase van het programma waardevolle kennis heeft voortgebracht. Er zijn veel nieuwe en innovatieve ideeën uitgetest. Dit overkoepelend onderzoek laat zien dat de pilots als geheel daarmee veelbelovende resultaten hebben behaald. Resultaten die van betekenis kunnen zijn voor duurzame veranderingen van het bredere systeem en het beleid met betrekking tot het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand.

Zonder de inzet van vele anderen was dit onderzoek niet mogelijk geweest. Daarom bedank ik op deze plek, mede namens de onderzoekers, de pilotcoördinatoren voor hun bereidwilligheid om documentatie over de pilots te delen en te spreken over hun ervaringen. Nikki Lübeck en Lieke Metzmakers van Verenigingsbureau Divosa en Ella Schepel van de Raad voor Rechtsbijstand bedank ik voor hun ondersteuning bij het verkrijgen van aanvullende pilotdocumentatie. Het onderzoek werd begeleid door een begeleidingscommissie onder voorzitterschap van prof. dr. Marijke ter Voert. Ik dank de leden van deze commissie (zie bijlage 1) voor hun inzet, suggesties voor de uitvoering van het onderzoek en waardevolle commentaar op eerdere versies van de rapportage.

Prof. dr. mr. Ivo Giesen
Directeur WODC

Inhoud

Samenvatting	7
1 Overkoepelend onderzoek van 34 pilotevaluaties in het kader van de stelselwijziging rechtsbijstand	15
1.1 Aanleiding voor het overkoepelend onderzoek	15
1.2 Probleemstelling van het overkoepelend onderzoek	17
1.2.1 Doelstelling	17
1.2.2 Algemene vraagstelling	18
1.2.3 Concrete onderzoeksvragen	20
1.3 Methoden van onderzoek	21
1.3.1 Documentenanalyse	22
1.3.2 Secundaire analyse	22
1.3.3 Gesprekssessies	29
2 Aansluiting tussen pilots en doelstelling van de stelselwijziging rechtsbijstand	32
2.1 Inleiding	32
2.2 Aanleiding stelselwijziging	32
2.2.1 Bestaande situatie anno 2018	32
2.2.2 Gewenste situatie anno 2018	33
2.3 Doelstelling van de stelselwijziging gesubsidieerde rechtsbijstand	33
2.3.1 Algemene doelstelling en drie clusters van subdoelstellingen	33
2.3.2 Versterking en verbreding van de eerste lijn	35
2.3.3 Verbetering van de kwaliteit in de tweede lijn	36
2.3.4 Burgergerichte overheid	37
2.4 Randvoorwaarde: wijziging van het stelsel budgetneutraal	37
2.5 Bijstelling van de oorspronkelijke plannen van de stelselwijziging	38
2.6 Aansluiting tussen pilotdoelen en subdoelstellingen van de stelselwijziging	40
2.6.1 Algemene beschrijving	40
2.6.2 Schematisch overzicht van de aansluiting van de pilots bij de stelseldoelstelling	41
2.7 Deelconclusie	44
3 Opbrengsten van de pilotfase van de stelselwijziging rechtsbijstand	49
3.1 Inleiding	49
3.2 Algemene beschrijving van de pilotevaluaties	49
3.3 Overzicht van werkwijzen en instrumenten	51
3.3.1 Pilotelementen gericht op burgers	52
3.3.2 Pilotelementen gericht op professionals	56
3.3.3 Pilotelementen gericht op zowel burgers als professionals	61
3.4 Overzicht van bereikte resultaten binnen de pilots	62
3.4.1 Toelichting op de indeling van pilotevaluaties in bewijskrachtcategorieën	63
3.4.2 Goede empirische aanwijzingen	64
3.4.3 Eerste empirische aanwijzingen met veelbelovende resultaten	65
3.4.5 Theoretische aanwijzingen met goed onderbouwde resultaten	81
3.4.6 Descriptieve aanwijzingen maar nog geen bewijskracht, voorwaardelijke resultaten	82
3.4.7 Niet ingedeeld in een bewijskrachtcategorie van de effectladder	89
3.5 Deelconclusie	94

4	Aandachtspunten voor implementatie	104
4.1	Inleiding	104
4.2	Neveneffecten	104
4.3	Knelpunten in de uitvoering	105
4.3.1	De voorbereidende fase	106
4.3.2	Management, interne en onderlinge communicatie	106
4.3.3	Het tijdelijke karakter als knelpunt	107
4.3.4	De doelgroep bereiken	107
4.3.5	Financiën en faciliteiten	107
4.4	Aandachtspunten en (rand-)voorwaarden voor het breder inzetten van pilotelementen	107
4.4.1	Regievoering	108
4.4.2	Vindbaarheid van digitale diensten	109
4.4.3	Cultuurverandering	109
4.4.4	Financiering	110
4.5	Deelconclusie	111
5	Eindconclusie	114
5.1	Inleiding	114
5.2	Opbrengsten van de pilotfase van de stelselwijziging rechtsbijstand	114
5.3	Aandachtspunten voor implementatie	119
5.4	Tot besluit	121
Literatuur		123
Bijlage 1	Samenstelling van de begeleidingscommissie	131
Bijlage 2	Format dataverwerkingsformulier	132
Bijlage 3	Overzicht van kenmerken van de individuele evaluatiestudies	136
Bijlage 4	Pilotdoelen in relatie tot de doelstelling van de stelselwijziging	149

Samenvatting

Inleiding

Toegang tot het recht is een groot goed in de Nederlandse rechtsstaat. Het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand ziet erop toe dat de toegang tot het recht ook voor minderdraagkrachtige burgers is gewaarborgd. Commissie-Wolfsen (2015), commissie-Barkhuysen (2015) en commissie-Van der Meer (2017) concludeerden dat het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand gemoderniseerd diende te worden. Mede naar aanleiding van die conclusies is in 2018 het 'Programma stelselvernieuwing rechtsbijstand' opgezet. Een belangrijk onderdeel van dit programma is een verkennende aanpak in de vorm van pilots. Het idee achter het werken met pilots is dat mogelijke onderdelen van een gewijzigd stelsel eerst op kleine schaal in de praktijk kunnen worden uitgetest. Deze zogenoemde pilotfase (lopend vanaf eind 2019 tot en met 31 december 2022) is afgesloten met een evaluatie van elke pilot. Met het oog op de verdere uitwerking van de stelselwijziging gesubsidieerde rechtsbijstand bestaat behoefte aan een overzicht van wat de pilotfase heeft opgeleverd in termen van effectieve pilotelementen. Ook is er behoefte aan een overzicht van wat nodig is voor een succesvolle doorwerking in het stelsel van de met de pilots behaalde resultaten. Met deze overkoepelende studie beogen we in beide behoeftes te voorzien. Hiervoor hebben we een vierdelige algemene vraagstelling opgesteld:

- I. Welke doelstelling ligt ten grondslag aan de stelselwijziging gesubsidieerde rechtsbijstand en in hoeverre sluiten de individuele pilots aan bij die doelstelling?
- II. In welke mate bieden de beschikbare empirische bevindingen ondersteuning voor de effectiviteit van de werkwijzen en instrumenten uit de pilots?
- III. In hoeverre kunnen de werkwijzen en instrumenten bijdragen aan het realiseren van de doelstelling van de stelselwijziging rechtsbijstand?
- IV. Wat is nodig voor een succesvolle doorwerking of opschaling van pilotresultaten en uiteindelijk een duurzame wijziging van het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand?

Onderzoeksmethode

Door de individuele evaluaties bestaat er een grote hoeveelheid aan informatie over de opzet, uitvoering en resultaten van de pilots. Dit overkoepelend onderzoek eigent zich gezien de doelstelling niet voor het reproduceren van alle details over de ervaringen en bevindingen uit de individuele pilotevaluaties. We streven ernaar om het niveau van de individuele pilots te overstijgen en op meer geaggregeerd niveau inzichtelijk te maken welke werkwijzen en instrumenten kunnen bijdragen aan het realiseren van de doelstelling van de stelselwijziging gesubsidieerde rechtsbijstand.¹ Om dit mogelijk te maken, hebben we van verschillende onderzoeksmethoden gebruik gemaakt.

Documentenanalyse

Voor het reconstrueren van de doelstelling van de stelselwijziging hebben we beleidsdocumenten geanalyseerd. Het gaat om de Contourennota en de

¹ Vanaf hier spreken we van stelselwijziging als we refereren naar de stelselwijziging gesubsidieerde rechtsbijstand.

voortgangsrapportages in het kader van de stelselwijziging. De zevende en achtste voortgangsrapportage zijn in het bijzonder van belang omdat daarin de bijstelling ten opzichte van de oorspronkelijke plannen uiteen is gezet. Ook zijn kamerstukken zoals ingediende moties meegenomen. Voor een kernachtige beschrijving van de stand van zaken van het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand voor 2018 hebben we de rapportages van commissie-Wolfsen (2015), commissie-Barkhuysen (2015) en commissie-Van der Meer (2017) gebruikt.

Secundaire analyse van pilotevaluaties

Een belangrijke bron van informatie betreft de pilotevaluaties en aanvullende pilotdocumenten (zoals subsidieaanvragen, pilotplannen en presentaties). Deze onderzoeken en documenten zijn onder meer gebruikt om de pilots te beschrijven. Daarnaast is het identificeren en selecteren van de pilotdoelen een belangrijk onderdeel van het verwerken van de informatie uit de evaluatieonderzoeken en pilotdocumenten. De variatie in pilots en in pilotevaluaties is groot en we zijn een veelheid aan uiteenlopende pilotdoelen in de documenten tegengekomen. Om de informatie zo eenduidig mogelijk samen te brengen, hebben we keuzes gemaakt. We hebben pilotdoelen gebruikt die daadwerkelijk zijn geëvalueerd, die zo direct mogelijk zijn gerelateerd aan de werkwijze of het instrument, en die in de documenten expliciet zijn geformuleerd. Deze keuzes hebben geresulteerd in een overzicht van pilotdoelen waarvan we zijn nagegaan in welke mate die aansluiten bij de subdoelstellingen van de stelselwijziging.

Bewijskrachtcategorieën van de effectladder

De effectladder biedt met vijf niveaus zicht op de bewijskracht van een pilot op basis van de gebruikte onderzoeksmethodiek in het bijbehorend evaluatieonderzoek.

- Van evaluaties die in de hoogste bewijskrachtcategorie zijn ingedeeld, is het onderzoek dusdanig sterk opgezet dat met grote waarschijnlijkheid gezegd kan worden dat het beproefde pilotelement wel of niet zal werken voor de beoogde doelgroep.
- De vierde bewijskrachtcategorie wordt gebruikt voor onderzoeken waarmee de werking van de pilot plausibel is gemaakt. Dat wil zeggen dat het aannemelijk is dat deze interventie de gewenste effecten sorteert. Mogelijke alternatieve verklaringen voor de werking zijn echter nog niet goed weerlegd.
- Evaluatieonderzoeken die zijn ingedeeld in derde bewijskrachtcategorie geven de eerste empirische aanwijzingen voor effectiviteit. Hierbij is de theorie achter de werking van het pilotelement aan een eerste empirische toets onderworpen.
- Evaluatieonderzoeken die zijn ingedeeld in de tweede bewijskrachtcategorie besteden expliciet aandacht aan het formuleren van een goede theorie achter de werkzaamheid van het pilotelement. Hierin wordt meer specifiek aangegeven welk effect moet worden bereikt, wat de werkzame factoren zijn, en dient een verklaring te bieden waarom dit zo is.
- De eerste bewijskrachtcategorie wordt gebruikt voor evaluatieonderzoeken die beschrijvende aanwijzingen geven. Het gaat om een beschrijving van de inhoud van de interventie. Dit wordt gezien als een eerste stap op weg naar kennis over de effectiviteit van een interventie.

Op basis van de secundaire analyse hebben we ook een overzicht gemaakt van de belangrijkste resultaten die met de pilots zijn behaald. Het behalen van de resultaten hebben we geconcretiseerd door na te gaan in welke mate de door ons geselecteerde pilotdoelen zijn bereikt. Ook hebben we een inschatting gemaakt van de mate waarin

de ontwikkelde en uitgeprobeerde elementen van de pilots werkzaam zijn. Om de werkzaamheid na te gaan, hebben we meegewogen hoe strikt de pilotevaluaties zijn uitgevoerd met het oog op methodologische voorwaarden voor het vaststellen van effecten van interventies (bewijskracht, zie bovenstaande kader). Dit is van belang omdat werkzaamheid van pilotelementen veronderstelt dat de behaalde resultaten daadwerkelijk zijn toe te schrijven aan de pilotelementen.

Als laatste zijn we op basis van de secundaire analyse nagegaan hoe de met de pilots opgedane kennis mogelijk kan doorwerken in de verdere ontwikkeling van de stelselwijziging en wat daarvoor nodig is. Hiervoor hebben we het overzicht van de aansluiting tussen pilotdoelen en subdoelstellingen van de stelselwijziging gebruikt als analysekader. Met behulp van dit kader hebben we inzichtelijk gemaakt op welke onderdelen de resultaten van de pilots betekenis kunnen hebben voor het verder uitwerken van de stelselwijziging. De informatie over wat nodig is om pilotelementen breder te kunnen inzetten, hebben we afgeleid uit gerapporteerde neveneffecten, knelpunten en aandachtspunten voor implementatie.

Gesprekssessies

Voor extra duiding van de bevindingen uit de secundaire analyse hebben we drie gesprekssessies georganiseerd met de coördinatoren van de pilots. De gesprekssessies zijn voornamelijk gevoerd vanuit de ervaringen die de coördinatoren met de pilots hebben opgedaan. Twaalf van de in totaal 34 pilotcoördinatoren hebben aan de gesprekssessie deelgenomen. Twee coördinatoren hebben op een later moment digitaal input gegeven. Ter bevordering van een efficiënt verloop en een effectieve bijdrage van de deelnemers hebben we de gesprekssessies een inhoudelijke focus meegegeven. De eerste gesprekssessie hebben we gericht op pilots zonder (of met beperkte) empirische bevindingen over het doelbereik. Voor de tweede gesprekssessie hebben we coördinatoren uitgenodigd van pilots die gericht zijn op de eerste- en/of tweedelijns rechtshulp (zie toelichting in onderstaande kader). Voor de derde gesprekssessie hebben we coördinatoren uitgenodigd van pilots die voornamelijk gericht zijn op de eerstelijns rechtshulp.

Nulde, eerste en tweede lijn

Binnen het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand wordt onderscheid gemaakt tussen de nulde, eerste en tweede lijn.

- De nulde lijn (zelfhulp) bestaat uit rechtshulpvoorzieningen die burgers helpen de juiste aanpak van hun juridische problemen te zoeken. Het gaat voornamelijk om (digitale) informatie en uitvraag van het juridische probleem. De rechtzoekende kan advies krijgen over mogelijke vervolgstappen waaronder een verwijzing naar zelfhulptools of een rechtshulpverlener.
- De eerste lijn (rechtshulp) verzorgt onder andere het Juridisch Loket. Het Juridisch Loket geeft juridisch advies, verstrekt informatie, analyseert en verduidelijkt het probleem en verwijst indien nodig naar een passende instantie of rechtsbijstandverlener.
- De tweede lijn (rechtsbijstand) bestaat uit rechtskundige bijstand verleend door een advocaat en uit bemiddeling in een geschil door een mediator. Een advocaat geeft complexe adviezen en vertegenwoordigt rechtzoekenden in procedures. Een mediator bemiddelt in een geschil, staat tussen de partijen en stimuleert hen om tot een gezamenlijke oplossing te komen. Partijen nemen vrijwillig deel.

Kernbevindingen

Doelstelling van de stelselwijziging gesubsidieerde rechtsbijstand

Als eerste stap in dit overkoepelend onderzoek hebben we de doelstelling van de stelselwijziging gereconstrueerd. Daarbij is duidelijk geworden dat er vier belangrijke uitgangspunten waren. In de eerste plaats zou het gewijzigde stelsel als het ware een trechterwerking moeten hebben. De toegang tot het stelsel begint breed. Informatie en advies moeten voor iedereen op een laagdrempelige manier beschikbaar zijn. Vanuit dit brede startpunt spitst het stelsel zich steeds meer toe naar specialistische juridische hulpverlening. Deze opzet moet ervoor zorgen dat burgers bij het aanpakken van hun problemen precies de hulp krijgen die ze nodig hebben. In de tweede plaats wordt benadrukt dat de rechtzoekende en zijn of haar probleem in het gewijzigde stelsel centraal moeten staan. In de derde plaats zou het gewijzigde stelsel geschillen in een vroeg stadium (voordat ze escaleren) op een laagdrempelige manier moeten oplossen en iedereen toegang moeten geven tot onafhankelijke rechtsbescherming. Hiervoor is het belangrijk dat het probleem van de rechtzoekende goed wordt beoordeeld zodat de meest passende hulp kan worden geboden. In de vierde en laatste plaats is het van belang om de juridisering van de samenleving te verminderen. Hiertoe moet de overheid het goede voorbeeld geven door een minder formalistische houding en meer bewustwording van hun procedeedrag en de gevolgen daarvan voor burgers. Op basis van deze vier uitgangspunten is de doelstelling van de stelselwijziging uitgewerkt in drie onderdelen: versterking en verbreding van de eerste lijn, verbetering van de kwaliteit in de tweede lijn en burgergerichte overheid.

Ingegeven door een andere maatschappelijke, politieke en financiële realiteit dan ten tijde van het opstellen van de Contourennota heeft de toenmalige nieuwe Minister voor Rechtsbescherming in de zevende voortgangsrapportage een koerswijziging ingezet. Samengevat komt die neer op drie punten. Ten eerste wordt afgestapt van de verplichte gang langs de eerste lijn voor alle rechtzoekenden, voordat zij aanspraak kunnen maken op tweedelijns gesubsidieerde rechtsbijstand. Ten tweede wordt niet gekozen voor rechtshulppakketten om de verbetering van de kwaliteit van de tweedelijns rechtshulp te realiseren. Ten derde wordt de voorgestelde systematiek – waarmee de hoogte van de eigen bijdrage meer afhankelijk wordt gemaakt van de kosten voor rechtsbijstand – niet ingevoerd.

Aansluiting tussen pilots en doelstelling stelselwijziging gesubsidieerde rechtsbijstand

Van de 129 door ons geselecteerde pilotdoelen zijn we nagegaan bij welke subdoelstellingen van de stelselwijziging ze aansluiten. Hieruit kan worden afgeleid op welke onderdelen van de doelstelling van de stelselwijziging pilots potentieel een bijdrage kunnen leveren. Het overzicht gebruiken we als een kader waarmee we de informatie over het doelbereik en de potentiële bijdrage aan de stelselwijziging structureren. Uit het overzicht komt naar voren dat alle pilots gezamenlijk aansluiten bij het geheel aan subdoelstellingen van de stelselwijziging. Voor zowel de versterking en verbreding van de eerste lijn als de verbetering van de kwaliteit in de tweede lijn als een burgergerichte overheid zijn er voldoende pilots waaruit betekenisvolle elementen naar voren kunnen komen. Ook sluit bijna de helft van de pilots aan bij een combinatie van versterking en verbreding van de eerste lijn en verbetering van de kwaliteit in de tweede lijn, een combinatie van versterking en verbreding in de eerste lijn en burgergerichte overheid of een combinatie van alle drie. Het deel van de pilots dat aansluit bij alle drie de clusters van subdoelstellingen is echter beperkt met drie

pilots. Dit laat zien dat het voor een goede doorwerkingen van wat de pilotfase heeft opgeleverd belangrijk is dat veelbelovende elementen uit verschillende pilots goed op elkaar worden afgestemd. Op die manier kan ervoor worden gezorgd dat er voldoende samenhang in de stelselwijziging blijft bestaan. Wel is duidelijk geworden dat de nadruk in de pilots is gelegd op het versterken en verbreden van de eerste lijn. Op dit onderdeel van de doelstelling van de stelselwijziging kan wat betreft potentiële doorwerking dus het meeste worden verwacht. Alles bij elkaar laten de bevindingen zien dat er veel geleerd kan worden van de pilotfase met betrekking tot het verder uitwerken van de stelselwijziging.

Opbrengsten van de pilotfase

Het algemene beeld dat uit dit onderzoek naar voren komt, is dat de variatie groot is in wat de pilots beoogden te bereiken, in hoeverre ze daarin zijn geslaagd en hoe ze zijn geëvalueerd. Enerzijds is dit een interessante bevinding omdat het laat zien dat er veel verschillende werkwijzen en instrumenten zijn uitgetest met een uiteenlopend succes in termen van behaalde resultaten. Door de verschillen in de relatie tussen werkwijzen en instrumenten en behaalde resultaten tegen elkaar af te zetten, wordt duidelijk waar lessen kunnen worden getrokken. Anderzijds laten de uiteenlopende bevindingen zich minder gemakkelijk samennemen tot een overkoepelend en samenvattend overzicht van de opbrengsten van de pilotfase. Dit gezegd hebbende heeft het onderzoek enkele interessante conclusies naar voren gebracht. Voordat we overgaan tot het bespreken van de conclusies is het belangrijk te vermelden dat geen van de pilotevaluaties in de hoogste bewijskrachtcategorie ingedeeld kon worden (zie voor een toelichting van de categorieën bovenstaande kader 'Bewijskrachtcategorieën van de effectladder'). Dat is niet opmerkelijk omdat praktisch en ethisch gezien de vierde bewijskrachtcategorie in de meeste onderzoeksterreinen waarin beleidsevaluaties worden uitgevoerd de hoogst haalbare is.

- Geen steekhoudend bewijs voor werkzame pilotelementen.

Het onderzoek heeft geen empirisch afdoende onderbouwde werkzame elementen kunnen aanwijzen. De bewijskracht van de pilotevaluaties was daarvoor te laag. Van veel doelen is niet vast te stellen of ze zijn behaald en een deel van de doelen is niet bereikt. In het geval doelen zijn bereikt is het in nagenoeg alle gevallen niet mogelijk om van de ontwikkelde en in de praktijk gebrachte werkwijzen en instrumenten vast te stellen in welke mate ze hebben bijgedragen aan het bereiken van de doelen. Bij deze conclusie kan de vraag worden gesteld hoe realistisch het was om te verwachten dat in twee jaar tijd *werkzame* elementen ontwikkeld, uitgetest en geëvalueerd zouden kunnen worden.

- Achttien pilotelementen hebben betekenis voor de stelselwijziging.

Ondanks dat we geen empirisch afdoende bewezen werkzame pilotelementen hebben kunnen aanwijzen, heeft de pilotfase resultaten opgeleverd die aanknopingspunten bieden voor de verdere uitwerking van de stelselwijziging. De elementen van één pilot hebben plausibele resultaten opgeleverd. Dat houdt in dat bij het breder inzetten (in de stelselwijziging) van deze pilotelementen, het waarschijnlijk is dat daarmee de verwachte resultaten zullen worden behaald. De elementen van nog eens zeventien pilots hebben veelbelovende resultaten opgeleverd. Er zijn goede aanwijzingen dat de pilotdoelen (deels) zijn bereikt, maar het is onzeker in welke mate dat is toe te

schrijven aan de pilotelementen. Voor de doorwerking betekent dit dat er een substantiële kans is dat resultaten tegenvallen of niet worden gehaald in het geval de pilotelementen breder binnen de stelselwijziging worden ingezet.

- De variatie in pilotelementen is groot.

Kijkend naar de pilotelementen die plausibele en veelbelovende resultaten hebben opgeleverd dan blijkt de variatie in soort en vorm groot te zijn. Het gaat bijvoorbeeld om de inzet van vernieuwende technologie met een groot bereik en een veelheid aan verschillende mogelijkheden, maar ook om proactief contact opnemen met de burger door de medewerker van de gemeente. Ondanks de grote variatie kunnen we twee patronen onderscheiden. De inzet van digitale instrumenten heeft veelbelovende resultaten opgeleverd voor de subdoelstelling 'laagdrempelige informatie en advies voor iedereen'. Voor de subdoelstelling 'meer problemen oplossen en minder escalatie van geschillen' zijn het vooral nieuwe of andere werkwijzen die veelbelovende resultaten hebben laten zien. Hoewel voorzichtigheid is geboden, lijken beide patronen wel te duiden op een richting voor verdere uitwerking van deze twee onderdelen van de stelselwijziging.

- Veel pilots hebben kennis opgeleverd voor de versterking en verbreding van de eerste lijn.

Op basis van de pilots kan de meeste doorwerking worden verwacht bij het onderdeel van de stelselwijziging dat is gericht op de versterking en verbreding van de eerste lijn. Dit onderdeel hebben we kunnen uitsplitsen in vijf subdoelstellingen waarbij de meeste pilotelementen aansluiten. Bij de subdoelstellingen van de onderdelen van de stelselwijziging die zijn gericht op het verbeteren van de kwaliteit in de tweede lijn en op een meer burgergerichte overheid sluiten minder pilotelementen aan. Op basis van wat de pilotfase heeft opgeleverd in termen van behaalde resultaten zijn er minder pilotelementen die op deze onderdelen van de stelselwijziging breder kunnen worden ingezet.

- Veel pilotelementen kunnen doorwerken op meerdere onderdelen van de stelselwijziging.

De meeste pilotelementen kunnen doorwerken op verschillende onderdelen van de stelselwijziging. Dat is een relevant gegeven omdat het aanknopingspunten biedt om meer samenhang aan te brengen in de verdere uitwerking van de stelselwijziging. Dit zal nog wel een uitdaging worden. Ondanks dat een deel van de pilotelementen kunnen bijdragen aan meerdere onderdelen van de stelselwijziging is er toch sprake van versnippering.

Aandachtspunten voor implementatie

De kernbevindingen met betrekking tot wat nodig is voor een succesvolle doorwerking van de kennis uit de pilots kunnen we samenvatten in vier aandachtspunten. Door de beperkte informatie moeten de bevindingen als voorlopig worden beschouwd en is het niet zeker dat we een uitputtend beeld hebben geschetst.

- Het belang van regievoering en welke partij(en) hierin een rol kunnen spelen.

Uit de bevindingen komt naar voren dat enige vorm van regievoering nodig is om de samenwerking doeltreffend en duurzaam voor elkaar te krijgen. Regievoering is ook van belang bij het voorkomen van versnippering van het aanbod van digitale diensten voor hulpverlening. Verschillende partijen zijn naar voren gekomen die de regierol zouden kunnen vervullen. Voor de samenwerking tussen het sociale en het juridische domein ligt de gemeente of een lokale (welzijns)organisatie voor de hand. Een regierol voor het Juridisch Loket ligt voor de hand gezien het landelijk dekkend netwerk. Ook kan voor de regierol worden gedacht aan de landelijke overheid. Verwacht wordt dat zij de kernpunten van de stelselwijziging opneemt in wetgeving. Daarnaast heeft de landelijke overheid een normstellende rol, bijvoorbeeld waar het gaat om het ontwikkelen van kwaliteitsstandaarden voor nieuwe vormen van dienstverlening. Tot slot is het idee van een regiegroep naar voren gebracht. Zo'n regiegroep kan ervoor zorgen dat betrokken organisaties medeverantwoordelijkheid dragen voor het opzetten, uitvoeren en laten slagen van nieuwe initiatieven.

- De vindbaarheid van digitale diensten en platformen voor rechtzoekenden en samenwerkingspartners.

Voor de effectiviteit van digitale diensten voor hulpverlening is het belangrijk dat ze gemakkelijk te vinden en te gebruiken zijn. Om de vindbaarheid en het gebruiksgemak te waarborgen, kan het helpen om nieuwe digitale diensten te integreren in bestaande websites. 'Rechtwijzer' biedt onder vastgestelde voorwaarden al de mogelijkheid voor externe partijen om na toetsing hun producten en diensten aan te bieden. De websites van het Juridisch Loket of 'Wijzer in geldzaken' kunnen mogelijk ook gebruikt worden. Daarnaast kan het helpen als naar de digitale dienstverlening wordt verwezen op websites van de overheid. Een algemeen punt van aandacht bij de inzet van digitale dienstverlening en tools is de digitaal minder vaardige burger. Voorkomen moet worden dat door de inzet van digitaliseren de toegang tot informatie en dienstverlening voor hen verslechterd.

- De noodzaak van een cultuurverandering richting structurele samenwerking en een integrale aanpak voor de burger.

Voor een succesvolle doorwerking of opschaling van veel pilotwerkwijzen gericht op samenwerking is een cultuurverandering nodig. Het integraal aanpakken van problemen van burgers en daarbij samenwerken met (keten)partners vraagt om een andere manier van werken. Enerzijds gaat het vaak om aanvullende taken of rollen die medewerkers erbij krijgen die tijd, specifieke vaardigheden en een bredere blik op de achterliggende problematiek vragen. Anderzijds gaat het om gestructureerde informatie-uitwisseling tussen (keten)partners. In beide gevallen is het vaak nog geen onderdeel van het reguliere werkproces en vraagt het om voldoende aandacht binnen de organisatie.

- De financiering van de nieuwe werkwijzen die in het kader van de pilots zijn ontwikkeld en/of uitgetoetst.

Met het introduceren van nieuwe werkwijzen en instrumenten is tijd gemoeid. Het in gebruik nemen van dit soort vernieuwingen vraagt veelal om structurele veranderingen in organisaties, wat risico's met zich meebrengt. Zeker als het om ICT-aanpassingen gaat die vaak gepaard gaan met financiële investeringen. Daarnaast hebben organisaties tijd nodig om zich aan te passen aan de vernieuwingen. Op de korte termijn zal dit een financiële investering vragen. Op langere termijn is echter de verwachting dat de vernieuwingen zullen bijdragen aan integrale en duurzame

oplossingen wat de maatschappelijke kosten naar beneden kan brengen. Een ander punt van aandacht is dat een deel van de in praktijk gebrachte werkwijzen niet wordt gefinancierd vanuit het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand maar door bijvoorbeeld gemeenten. Voor een succesvolle continuering of opschaling is het noodzakelijk eerst de financieringsstructuur adequaat te organiseren.

Tot besluit

In dit overkoepelend onderzoek hebben we laten zien welke relevante inzichten de 34 pilots voor de verdere ontwikkeling van de stelselwijziging hebben opgeleverd. We pretenderen daarmee geen uitputtend en gedetailleerd beeld te hebben geschetst van alle specifieke leerpunten uit de afzonderlijke pilots. De focus lag vooral op de effectiviteit van de pilotelementen en minder op alle kennis en ervaring die binnen de pilots is opgedaan met het gebruik en de werking van werkwijzen en instrumenten. Dit overkoepelend onderzoek beschouwen wij dan ook als aanvullend op de rijke informatie die al voor handen is. Het kan worden gebruikt als een van de informatiebronnen om het vervolgproces van de stelselwijziging verder uit te werken. Het onderzoek laat wat ons betreft zien wat de beoogde doelstelling bij de start van de stelselwijziging was, welke bijstellingen van die doelstelling zijn gedaan en wat de betekenis is van met de pilots behaalde resultaten voor eventuele doorwerking of opschaling van pilotelementen binnen de stelselwijziging.

In de pilotfase zijn veel nieuwe en innovatieve ideeën uitgetest waarmee zoals gezegd veelbelovende resultaten zijn behaald. Het is zaak om in de vervolgfase gebruik te maken van de waardevolle kennis die de ontwikkeling en toepassing van deze ideeën hebben voortgebracht. Voorkomen moet worden dat de pilots verworden tot individuele projecten die niet doorwerken in duurzame veranderingen van het bredere systeem of in beleid met betrekking tot het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand. Dat vraagt om samenwerking die niet altijd vanzelfsprekend is en ook niet altijd vanzelf gaat. Hiervoor is gestructureerde afstemming tussen alle betrokken partijen nodig.

1 Overkoepelend onderzoek van 34 pilotevaluaties in het kader van de stelselwijziging rechtsbijstand

1.1 Aanleiding voor het overkoepelend onderzoek

Toegang tot het recht is een groot goed in een democratische rechtsstaat. Het is van belang dat de toegang voor iedereen voldoende is gewaarborgd (Ter Voert, 2014). Het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand ziet erop toe dat de toegang tot het recht ook voor minderdraagkrachtige burgers gewaarborgd is. Het stelsel moet helpen om juridische problemen ook voor deze groep burgers op te lossen en te voorkomen dat het recht van de sterkste prevaleert.

Gesubsidieerde rechtsbijstand en toegang tot het recht

Het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand ziet erop dat iedereen in Nederland, ongeacht zijn financiële situatie, toegang heeft tot rechtshulp wanneer dat nodig is. Dit is een belangrijk onderdeel van het waarborgen van de toegang tot het recht, dat als een van de kernwaarden van de rechtsstaat wordt gezien. Toegang tot het recht kent zowel een juridische alsook (diverse) wetenschappelijke en beleidsinterpretaties.

Juridisch gezien is toegang tot het recht onder meer verankerd in artikel 18, tweede lid van de Grondwet en vloeit dit voort uit diverse verdragen. Toegang tot het recht ziet er in de basis op toe dat burgers toegang hebben tot een rechtsprekende instantie in het geval van strafvervolgning of wanneer hun rechten worden geschonden. Daaronder wordt in veel gevallen ook het recht op gesubsidieerde rechtsbijstand verstaan, voor zover rechtsbijstand nodig is om toegang tot de rechter te waarborgen. Zowel toegang tot het recht als het recht op gesubsidieerde rechtsbijstand zijn niet absoluut. Dit betekent dat overheden redelijke beperkingen mogen stellen.

In de wetenschappelijke literatuur en beleidsstukken is de conceptualisering van toegang tot het recht door de jaren heen steeds verder ontwikkeld, waarin met name de reikwijdte van het begrip onderwerp van discussie blijft (Westerveld, 2022). Waar eerst met name toegang tot rechters, advocaten en rechtshulp onder toegang tot het recht werden geschaard, worden inmiddels ook onder meer alternatieve vormen van geschilbeslechting, preventief recht, burgergerichte benaderingen, digitalisering en dejuridisering bestudeerd onder de noemer toegang tot het recht. Zoals opgemerkt door Grootelaar en collega's (2014) verschuift de focus van toegang tot het recht 'bij de ingang' naar een focus op de uitkomst; zo is er meer aandacht voor doelbereik, het oplossen van problemen en de (door partijen ervaren) rechtvaardigheid van uitkomsten.

Redenen voor de stelselwijziging² rechtsbijstand

De veranderde opvattingen over wat moet worden verstaan onder het begrip toegang tot het recht klinken door in het rapport van de door de regering ingestelde commissie-Wolfsen eind 2015 (Rapport commissie-Wolfsen, 2015). Deze commissie was ingesteld om de oorzaken te achterhalen van de kostenstijging van de gesubsidieerde rechtsbijstand en aanbevelingen te doen voor een vernieuwing van het stelsel met het oog op een betere budgettaire beheersbaarheid. Ook de orde van advocaten stelde een commissie (commissie-Barkhuysen) in met de opdracht

² In de beleidsdocumentatie die we hebben bestudeerd, worden de termen stelselvernieuwing en stelselherziening door elkaar gebruikt. Beide verwijzen naar het proces dat in 2018 is ingezet en gericht is op het aanpassen van het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand. In dit onderzoeksrapport hanteren we de meer neutrale term stelselwijziging.

mogelijke noodzakelijke vernieuwingen te onderzoeken. Beide commissies formuleerden ijkpunten voor een goed functionerend stelsel en ze signaleerden knelpunten van het bestaande stelsel (Westerveld, 2021: 1572). De commissie-Wolfsen constateert dat rechtzoekenden in veel gevallen niet de (rechts)hulp krijgen die het meest passend is bij hun problemen en werkelijke behoeften. De oorzaak hiervan zou onder meer gelegen zijn in een gebrek aan coördinatie binnen de eerstelijns rechtshulp en tussen de eerste en tweede lijn. Ook signaleert het rapport 'een gebrekkige, zo niet afwezige, informatie-uitwisseling tussen de diverse partijen en instanties' (Rapport commissie-Wolfsen, 2015: 16). Beide commissies concludeerden dat het vergoedingensysteem van rechtsbijstandsverleners een punt van zorg was. Commissie-Barkhuysen (2015) benadrukte het achterstallig onderhoud van het systeem terwijl commissie-Wolfsen (2015) een norm formuleerde voor een 'redelijk inkomen' dat advocaten kunnen verdienen met gesubsidieerde rechtsbijstand. Twee jaar later komt commissie-Van der Meer (2017) met een evaluatie van het vergoedingensysteem aan tweedelijns rechtsbijstandsverleners. Commissie-Van der Meer onderstreept de zorgen geuit door commissie-Wolfsen en stelt dat de door die commissie geformuleerde norm voor een 'redelijk inkomen' in de praktijk niet haalbaar is. Daarbij wijst commissie-Van der Meer de kwaliteit van de rechtsbijstand (in het licht van de toename van 'éénpitters') aan als extra aandachtspunt. Tot slot benadrukt de commissie dat de randvoorwaarde van gelijkblijvende uitgaven voor de gesubsidieerde rechtsbijstand problematisch is en alleen haalbaar als het totale aantal toevoegingen met ongeveer een derde afneemt.

De Contourennota van de regering eind 2018 bouwt voort op de conclusies uit de rapporten van de drie hiervoor genoemde commissies. Meer dan enkel toegang tot de rechter zou de stelselwijziging moeten voorzien in 'laagdrempelige, effectieve en zoveel mogelijk integrale geschiloplossing voor rechtzoekenden', waarin ook informatie, advies, begeleiding bij onderhandeling en rechtsbijstand als onderdeel van toegang tot het recht worden gezien.³ De stelselwijziging richt zich daarmee op het breder 'oplossen van problemen' en het voorzien in toegang tot het recht zoals voortvloeit uit rechtsprincipes. Daarnaast wordt met de stelselwijziging gestreefd naar efficiëntere en effectievere hulpverlening, verbetering van de samenwerking en communicatie tussen professionals in het sociale en juridische domein, het centraal stellen van het probleem van de rechtzoekende, dejuridisering en buitengerechtelijke geschiloplossing en een betere samenwerking tussen de eerste en tweede lijn. Ook het bevorderen van zelfredzaamheid van rechtzoekenden en een betere (digitale) informatievoorziening over sociale en juridische problematiek dienen volgens de Contourennota 2018 een impuls te krijgen.

Met het aantreden van het kabinet Rutte-IV in januari 2022 komt de nadruk minder te liggen op kostenbeheersing en meer op het centraal stellen van de rechtzoekende en het verzekeren van toegang tot rechtshulp. Andere beleidsvoornemens zijn – nog nadrukkelijker – het meer inzetten op vroegtijdige en integrale hulp aan rechtzoekenden en het voorkomen van onnodige procedures tussen overheid en burger.

De stelselwijziging is voor zowel burgers als rechtshulpverleners van belang. Voor burgers hebben de aanpassingen die in de Contourennota worden geschetst invloed op de manier waarop zij juridische conflicten kunnen oplossen. Voor rechtshulpverleners heeft de stelselwijziging mogelijk invloed op de hulp die zij kunnen bieden en de vergoedingen die hier tegenover staan. Met de verbreding van het concept van toegang tot het recht zoals hierboven uiteengezet, is veel aandacht gekomen voor zaken die buiten de juridische interpretatie van het concept liggen.

³ Brief van de minister voor Rechtsbescherming, *Kamerstukken II* 2018/19, 31753, nr. 155.

Hoewel de mate waarin en de manier waarop burgers aanspraak kunnen maken op rechtsbijstand en de toegang tot de rechter verandert, laten de Contourennota en voortgangsrapportages zien dat de stelselwijziging ruimte biedt voor alternatieve en niet-juridische oplossingen voor problemen.

De pilotfase en de evaluatie daarvan

De ingezette stelselwijziging heeft aandacht voor nieuwe werkwijzen van sociale en juridische professionals en andere vormen van samenwerking en coördinatie binnen en tussen organisaties. Om na te gaan wat in de praktijk werkt en wat niet, wordt gebruikgemaakt van een verkennende aanpak in de vorm van pilots, waarbinnen onderdelen van de stelselwijziging worden getoetst of instrumenten ten behoeve van de stelselwijziging worden ontwikkeld. Eind 2019 gingen de eerste pilots van start. In totaal zijn door instanties en professionals 34 pilots opgezet en uitgevoerd.⁴ Negen van deze pilots zijn door Divosa gecoördineerd. Deze pilots zoeken aansluiting bij de algemene doelstelling van het Divosa-project. Elf pilots zijn gesubsidieerd door de 'Subsidieregeling Stelselwijziging Rechtsbijstand' van de Raad voor Rechtsbijstand (RvR). Deze pilots zoeken aansluiting bij de kern van de subsidieregeling: op een innovatieve manier bijdragen aan de ontwikkeling van passende, duurzame en kwalitatief hoogwaardige oplossingen voor juridische problemen, waarbij de rechtzoekende en zijn of haar hulpvraag centraal staan.⁵ De overige pilots zijn rechtstreeks gefinancierd door het ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV) (zeven pilots), door het ministerie in samenwerking met het Juridisch Loket (hJL) (drie pilots) of de RvR (drie pilots) of door hJL (een pilot). Deze zogenoemde pilotfase heeft sinds eind 2019 tot en met 31 december 2022 gelopen en is afgesloten met een evaluatie van elke afzonderlijke pilot.⁶ Deze pilotevaluaties zouden moeten bijdragen aan de beleidsontwikkeling en nieuwe wetgeving inzake gesubsidieerde rechtsbijstand. Hiertoe bestaat behoefte aan een overkoepelende studie waarmee inzichtelijk gemaakt wordt wat de opbrengsten van de pilotfase zijn.⁷ Met dit onderzoek geven we invulling aan de vraag naar de overkoepelende studie.

1.2 Probleemstelling van het overkoepelend onderzoek

1.2.1 Doelstelling

De beginfase van de stelselwijziging kenmerkt zich als een ontwikkel- en testperiode. Voordat overgegaan wordt tot het daadwerkelijk implementeren van nieuwe werkwijzen en instrumenten, moest eerst duidelijker zijn wat wel en wat niet zou kunnen werken. Uiteindelijk heeft deze fase vorm gekregen in 34 pilots, zoals die zijn opgenomen in het 'Pilotoverzicht Stelselwijziging Rechtsbijstand'.⁸ Deze pilots variëren in thematische focus, de doelgroep die zij bedienen en de plek die zij in het stelsel innemen (nulde-, eerste- of tweedelijns rechtshulp). De zogenoemde pilotfase is

⁴ Zie hiervoor het 'Pilotoverzicht Stelselwijziging Rechtsbijstand' dat als bijlage is gepubliceerd bij de Brief van de Minister voor Rechtsbescherming, *Kamerstukken II* 2021/22, 31753, nr. 262

⁵ Brief van de Minister voor Rechtsbescherming, *Kamerstukken II* 2019/20, 31753, nr. 216, p. 5.

⁶ Daarnaast is een tussentijdse evaluatie uitgevoerd: Blom, M., Haaren, R. van, Kluit, S., & Zoutenbier, M. (2022). *Inzicht in pilots rechtsbijstand in het kader van de stelselwijziging*. Significant Public. Ook is een onderzoek uitgevoerd naar de negen pilots die onder het programma van Divosa vallen: Blom, M., Jenster, B., Jongerius, M., & Kluit, S. (2023). *Rechtshulp en sociaal domein: Wat werkt? Overkoepelend onderzoek naar negen pilots Divosa*. Significant Public.

⁷ Zie hiervoor de negende voortgangsrapportage: <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?did=2023D30115&id=2023D30115>.

⁸ Als bijlage gepubliceerd bij Brief van de Minister voor Rechtsbescherming, *Kamerstukken II* 2021/22, 31753, nr. 262.

afgesloten, alle pilots zijn afzonderlijk geëvalueerd en enkele pilots zijn aanvullend in onderlinge samenhang bestudeerd.⁹

De stelselwijziging is een grootschalige en langlopende operatie. Om het onderhavige onderzoek uitvoerbaar te houden is ervoor gekozen het af te bakenen tot de pilotfase zoals gehanteerd binnen de beleidsstukken bij de stelselwijziging. Het gaat dan om de periode vanaf eind 2019 tot en met 31 december 2022. Op basis van deze afbakening is het onderzoek gericht op de 34 pilots zoals opgenomen in het 'Pilotoverzicht Stelselwijziging Rechtsbijstand'. Een deel van de pilots is voortgezet na de afronding van de pilotfase en er zijn initiatieven die betrekking hebben op de stelselwijziging, maar niet als pilot in het pilotoverzicht zijn opgenomen. Wij realiseren ons dat ook van de voortgezette en andere initiatieven veel kan worden geleerd met het oog op de stelselwijziging.

Een overkoepelend onderzoek waarmee de bevindingen uit de pilotevaluaties bij elkaar worden gebracht, ontbreekt nog. Zo'n overkoepelend onderzoek is van belang omdat het kan bijdragen aan het verder vormgeven van de stelselwijziging. Het geeft inzicht in de pilotelementen die onderdeel zouden kunnen worden van het gewijzigde stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand, in knelpunten en in de lessen die geleerd kunnen worden. Daarbij kan met zo'n overkoepelend onderzoek een weging worden gegeven aan de bewijskracht van de pilotevaluaties. Dat is nodig, omdat een belangrijk onderdeel van het onderzoek is gericht op het inzichtelijk maken hoe de ontwikkelde en vaak ook uitgetroefde werkwijzen en instrumenten mogelijk kunnen bijdragen aan het realiseren van de doelstelling van de stelselwijziging. Om dit inzicht op een wetenschappelijk verantwoorde manier te kunnen geven, zullen we ook aandacht besteden aan het 'design' en de gebruikte data van de pilotevaluaties. Zodoende beogen we met dit onderzoek een bijdrage te leveren aan het proces om tot een betaalbaar en toekomstbestendig stelsel te komen, waarin burgers via informatie en/of hulp van voldoende kwaliteit een oplossing voor hun probleem kunnen vinden.

1.2.2 *Algemene vraagstelling*

Met het overkoepelend onderzoek beogen we inzichtelijk te maken wat het geheel van 34 pilots heeft opgeleverd in termen van elementen die kunnen bijdragen aan het bereiken van de doelstelling van de stelselwijziging gesubsidieerde rechtsbijstand. De pilots variëren in grote mate naar inhoud, uitvoering en evaluatie. Daar zijn verschillende redenen voor:

- De stelselwijziging is een grootschalige en veelomvattende operatie op uiteenlopende thema's. Het gaat niet alleen om de gesubsidieerde rechtsbijstand. Er wordt bijvoorbeeld ook aandacht besteed aan het zoveel mogelijk voorkomen van juridische problemen, aan problemen in een zo vroeg mogelijk stadium oplossen en aan het optreden van overheden richting burgers.
- De subsidieverstrekking voor de pilots is op verschillende manieren tot stand gekomen. Divosa heeft van het ministerie van Justitie en Veiligheid subsidie ontvangen om de uitvoering van gemeentelijke pilots op het snijvlak van het sociaal domein en het domein van de rechtsbijstand te faciliteren onder het programma 'Rechtshulp en het sociaal domein'. Negen pilots zijn binnen dit programma van start gegaan. Daarnaast heeft het ministerie aan de RvR financiële middelen beschikbaar gesteld voor het subsidiëren van pilots die op een innovatieve manier bijdragen aan de ontwikkeling van passende, duurzame en kwalitatief hoogstaande oplossingen voor juridische problemen. De RvR heeft hiervoor de 'Subsidieregeling Stelselwijziging Rechtsbijstand' opgezet, op basis

⁹ Brief van de Minister voor Rechtsbescherming, *Kamerstukken II 2019/20*, 31753, nr. 190, p. 11.

waarvan elf pilots zijn gefinancierd. Zeven pilots zijn rechtstreeks door het ministerie gesubsidieerd. Eén pilot is geïnitieerd en gefinancierd door hJL. De resterende zes pilots zijn gefinancierd door het ministerie in samenwerking met hJL (drie pilots) of met de RvR (drie pilots).

- De pilots zijn vanuit de praktijk opgezet en streven in beginsel pilot-specifieke doelen na. Deze pilotdoelen zijn veelal niet een directe invulling van de doelstelling van de stelselwijziging. Naast de variëteit in subsidieverlening, heeft ook dit aspect gezorgd voor veel variatie in de pilots.

Een belangrijk onderdeel van dit overkoepelend onderzoek is om vanuit deze variatie in pilots te komen tot een systematiek waarmee we op een zo uniform mogelijke manier inzichtelijk maken wat de pilotfase heeft opgeleverd. Met behulp van de systematiek beogen we te laten zien op welke onderdelen en in welke mate de pilots kunnen bijdragen aan het bereiken van de doelstelling van de stelselwijziging. Hiervoor is het nodig om de doelstelling van de stelselwijziging te reconstrueren (onderdeel I van de algemene vraagstelling). Daarnaast moet de relevante informatie uit de 34 pilots in kaart worden gebracht. Pilots kunnen worden beschouwd als een middel waarmee een nieuwe werkwijze of technologie in een kleinschalig project wordt ontwikkeld en toegepast. De gedachte is om te leren hoe de innovatie in de beleidspraktijk werkt en de lessen te gebruiken om de innovatie te verbeteren (Vreugedehil et al., 2010). Dit levert informatie op die we kunnen gebruiken om een gestructureerd overzicht te geven van pilotdoelen, werkwijzen en instrumenten (pilotelementen) en behaalde resultaten (onderdeel II van de algemene vraagstelling). Hiermee maken we duidelijk wat het interne succes van de pilots is (Van Buuren et al., 2018). Het overzicht van pilotdoelen, pilotelementen en behaalde resultaten relateren we aan de doelstelling van de stelselwijziging. Met behulp van de pilotdoelen gaan we na hoe de pilots aansluiten bij de doelstelling van de stelselwijziging. Met de werkwijzen en instrumenten en behaalde resultaten maken we inzichtelijk op welke manier en in welke mate pilots kunnen bijdragen aan het behalen van de doelstelling van de stelselwijziging (onderdeel III van de algemene vraagstelling). Het gaat dan om wat ook wel het externe succes van de pilots wordt genoemd (Van Buuren et al., 2018). De gedachte achter de pilotfase is het laten ontwikkelen en uitproberen van vernieuwende en alternatieve werkwijzen en instrumenten, zodat kennis wordt opgedaan die kan worden gebruikt bij het verder vormgeven van de stelselwijziging. Denk daarbij aan een succesvolle doorwerking of opschaling van pilotresultaten en uiteindelijk systeemverandering (Vreugdenhil et al., z.d.). Tot slot staan we stil bij de implementatiefase van de stelselwijziging en wat nodig is voor een succesvolle doorwerking of opschaling (onderdeel IV van de algemene vraagstelling). Bovenstaande resulteert in de volgende vierdelige algemene vraagstelling voor dit overkoepelend onderzoek:

- I. Welke doelstelling ligt ten grondslag aan de stelselwijziging gesubsidieerde rechtsbijstand en in hoeverre sluiten de individuele pilots aan bij die doelstelling?
- II. In welke mate bieden de beschikbare empirische bevindingen ondersteuning voor de effectiviteit van de werkwijzen en instrumenten uit de pilots?
- III. In hoeverre kunnen de werkwijzen en instrumenten bijdragen aan het realiseren van de doelstelling van de stelselwijziging rechtsbijstand?
- IV. Wat is nodig voor een succesvolle doorwerking of opschaling van pilotresultaten en uiteindelijk een duurzame wijziging van het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand?

1.2.3 Concrete onderzoeksvragen

Deel I: Pilots in relatie tot de doelstelling van de stelselwijziging

Zoals uit de aanleiding van het onderzoek naar voren is gekomen, hebben verschillende onderzoekscommissies de stand van het stelsel van voor 2018 in kaart gebracht. De bevindingen van die onderzoekscommissies zijn de aanleiding geweest voor de stelselwijziging. In dit onderzoek zal op basis van de bevindingen van voor 2018 een samenvattend beeld worden geschetst van hoe het stelsel er toen voorstond (onderzoeksvraag 1). Dit kan worden beschouwd als de bestaande situatie (in evaluatietermen). Tegenover de bestaande situatie staat de gewenste situatie. Kenmerken van de gewenste situatie worden vastgelegd in de doelstellingen (Swanborn, 2007). Dit vraagt om een reconstructie van de doelstelling van de stelselwijziging (onderzoeksvraag 2). De stelselwijziging is een langlopend traject en heeft tussentijds kabinetswisselingen gekend. Het is belangrijk om na te gaan in hoeverre de initiële gewenste situatie is veranderd (onderzoeksvraag 3). Met betrekking tot de stelselwijziging zijn 34 pilots uitgevoerd waarmee nieuwe werkwijzen en instrumenten zijn ontwikkeld die in de meeste gevallen in de praktijk zijn gebracht. Van de 34 pilots wordt een overzicht gegeven van de doelen die per pilot worden nagestreefd (onderzoeksvraag 4). Tot slot schetsen we een kader waarmee we inzicht geven in de bijdrage van de pilots aan de doelstelling van de stelselwijziging (onderzoeksvraag 5).

- 1 Hoe kan de situatie met betrekking tot het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand anno 2018 worden gekenmerkt?
- 2 Welke doelstelling wordt met de stelselwijziging rechtsbijstand nagestreefd?
- 3 In hoeverre is de doelstelling van de stelselwijziging sinds 2018 bijgesteld?
- 4 Welke doelen worden met de pilot nagestreefd?
- 5 In hoeverre kunnen de met de pilots beoogde doelen worden gekoppeld aan de doelstelling van de stelselwijziging?

Deel II: Overzicht resultaten met betrekking tot doelbereiking

De tweede algemene vraagstelling is gericht op de belangrijkste resultaten die met de pilots zijn behaald. Dit deel is daarmee primair gericht op de pilotevaluaties en wat daarvan kan worden geleerd met het oog op de stelselwijziging. Een belangrijk onderdeel hierbij is om grip te krijgen op de variatie in pilots en daar uiteindelijk de hoofdlijnen uit te halen. Om de resultaten van de pilots te kunnen interpreteren en te duiden is het van belang te weten op welke doelgroep(en) de pilot is gericht en wat het toepassingsbereik (hierbij denken we aan rechtsgebied en regionale spreiding) van de pilot is (onderzoeksvraag 6). Daarnaast brengen we in kaart welke instrumenten en werkwijzen zijn ontwikkeld binnen de pilots (onderzoeksvraag 6). Nadat we de hiervoor genoemde kenmerken van de pilots in kaart hebben gebracht, gaan we na in hoeverre de beoogde pilotdoelen zijn bereikt (onderzoeksvraag 8). Dit geeft inzicht in het interne succes van de pilots.

- 6 Hoe kunnen de pilotevaluaties worden omschreven op basis van de doelgroep waarop de pilot is gericht, het toepassingsbereik van de pilot en de methodiek van het evaluatieonderzoek?
- 7 Welke instrumenten of werkwijzen zijn ontwikkeld om de doelen van de pilot te behalen?
- 8 In welke mate worden pilotdoelen volgens de individuele pilotevaluaties bereikt?

Deel III: Bijdrage pilotelementen aan behalen doelstelling stelselwijziging

De derde algemene vraagstelling is gericht op het bij elkaar brengen van de bevindingen uit de individuele pilots en op basis van het eerder opgestelde kader te koppelen aan de doelstelling van de stelselwijziging. Zodoende leiden we uit het overzicht van bevindingen af, welke pilotelementen kunnen bijdragen aan het behalen van de doelstelling van de stelselwijziging. Hiertoe hebben we de vraagstelling uitgewerkt tot drie concrete onderzoeksvragen. Eerst wordt op basis van het overzicht van bevindingen nagegaan wat mogelijke werkzame elementen van de pilots zijn. Werkzaam wordt hier opgevat als de mate waarin werkwijzen of instrumenten kunnen bijdragen aan het bereiken van de doelen van de pilot. Dit doen we op basis van een inschatting van de effectiviteit van de pilot. Deze stap is uitgewerkt tot onderzoeksvraag 9. De uitkomst van deze stap dient als basis voor het inzichtelijk maken hoe de werkzame elementen kunnen bijdragen aan het bereiken van de doelstellingen van de stelselwijziging (onderzoeksvraag 10).

- 9 In hoeverre kunnen werkzame elementen uit het geheel aan bevindingen uit de individuele pilots worden afgeleid?
- 10 In hoeverre kunnen de werkzame elementen bijdragen aan het bereiken van de doelstelling van de stelselwijziging rechtsbijstand?

Deel IV: Doorwerking en opschaling van pilotresultaten

Tot slot is de vierde algemene vraagstelling gericht op het externe succes van de pilots. Het gaat vooral om wat nodig is om ervoor te zorgen, dat de met de pilots opgedane kennis kan worden gebruikt bij het verder vormgeven van de stelselwijziging. Dit hebben we uitgewerkt tot drie concrete onderzoeksvragen. Het is van belang eventuele (neven)effecten (onderzoeksvraag 11) en knelpunten (onderzoeksvraag 12) in kaart te brengen. Ook gaan we na welke (rand-)voorwaarden nodig zijn voor het implementeren van werkzame elementen uit de pilots en welke aandachtspunten daarbij mogelijk van belang zijn (onderzoeksvraag 13).

- 11 Welke neveneffecten worden in de individuele pilotevaluaties gesignaleerd?
- 12 Welke knelpunten in de uitvoering van de pilots worden in de individuele pilotevaluaties gemeld?
- 13 Wat zijn de aandachtspunten en de (rand-)voorwaarden voor het breder kunnen inzetten van werkwijzen en instrumenten uit de pilot?

1.3 Methoden van onderzoek

De pilots op zichzelf zijn al geëvalueerd in individuele onderzoeken. Er bestaat daardoor een grote hoeveelheid aan informatie over de opzet, uitvoering en resultaten van de pilots. Door de individuele evaluaties is de informatie echter versnipperd.¹⁰ Ook is de variatie groot in het soort pilot en de wijze waarop de pilots zijn geëvalueerd. Een overkoepelend onderzoek, bedoeld als synthese, biedt de mogelijkheid om op een gestructureerde wijze bestaande informatie samen te vatten (Sandelowski et al., 2006). Uit het overzicht dat wordt verkregen, kunnen de belangrijkste leerpunten voor de stelselwijziging afgeleid worden. Het overkoepelend onderzoek leent zich niet voor het reproduceren van alle details van de pilots en de bevindingen uit de

¹⁰ Wel is er op basis van 30 pilots een tussenevaluatie gedaan (Blom, M., Haaren, R. van, Klufft, S., & Zoutenbier, M. (2022). Inzicht in pilots rechtsbijstand in het kader van de stelselwijziging. Significant Public.). Daarnaast is van de negen pilots onder de paraplu van Divosa een meer overkoepelende evaluaties uitgevoerd (Blom, M., Jenster, B., Jongerius, M., & Klufft, S. (2023). Rechtshulp en sociaal domein: Wat werkt? Overkoepelend onderzoek naar negen pilots Divosa. Significant Public.).

pilotevaluaties. Het doel is juist om het niveau van de individuele pilots te overstijgen en op meer geaggregeerd niveau inzichtelijk te maken, welke werkwijzen en instrumenten kunnen bijdragen aan de doelstelling van de stelselwijziging. Voor het overkoepelend onderzoek hebben we van verschillende onderzoeksmethoden gebruikgemaakt. In de eerste plaats hebben we relevante beleidsdocumenten en belangrijke commissierapporten bestudeerd. In de tweede plaats hebben we een secundaire analyse uitgevoerd op basis van documentatie over de pilots. Tot slot hebben we drie gesprekssessies georganiseerd met de coördinatoren van de pilots. De onderzoeksmethoden lichten we in navolgende paragrafen in meer detail toe.

1.3.1 *Documentenanalyse*

Voor de beschrijving van de bestaande en gewenste situatie met betrekking tot het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand (onderzoeksvragen 1, 2 en 3) zijn beleidsdocumenten geanalyseerd. Het gaat dan om de Contourennota en de voortgangsrapportages in het kader van de stelselwijziging. Specifiek zijn de zevende en achtste voortgangsrapportage van belang. Daarin is de scope van de stelselwijziging gewijzigd ten opzichte van de Contourennota. Ook zullen kamerstukken zoals ingediende moties worden meegenomen. Daarnaast worden de rapportages van commissie-Wolfsen (2015), commissie-Barkhuysen (2015) en commissie-Van der Meer (2017) gebruikt. Deze onderzoeken hebben de stand van zaken van het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand voor 2018 grondig in kaart gebracht.

1.3.2 *Secundaire analyse*

Interpreteren en selecteren van informatie uit de pilotevaluaties

Voor de beschrijving van de pilots, het overzicht van pilotdoelen (onderzoeksvraag 4) en het overzicht van bevindingen (onderzoeksvragen 6 t/m 8, 11 en 12) worden de pilotevaluaties en aanvullende documenten (zoals subsidieaanvragen, pilotplannen en presentaties) gebruikt. Deze documenten hebben we verkregen via het ministerie van Justitie en Veiligheid en de coördinatoren van de pilots (zie de literatuurlijst voor een overzicht). Met een team van zes onderzoekers hebben we de documenten bestudeerd en de informatie geordend en geselecteerd. De 34 pilots hebben we in drie groepen ingedeeld en in tweetallen zijn de documenten per groep van pilots doorgenomen. We hebben een dataverwerkingsformulier opgesteld, waarmee we per pilot de voor dit overkoepelend onderzoek benodigde informatie op een zo eenduidig mogelijke manier uit de documenten hebben gehaald (zie bijlage 2).

Door met meerdere onderzoekers de documenten bij de pilots te bestuderen ontstaat 'ruis' in de geselecteerde informatie. Er zullen verschillen bestaan in de interpretatie van de informatie wat zorgt voor verschillen in keuze wat wel en wat niet te selecteren. We hebben op verschillende manieren ervoor gezorgd om enerzijds de verschillen tussen onderzoekers zo klein mogelijk te houden en anderzijds zicht te krijgen op de verschillen. Gedurende de fase waarin we de documenten bij de pilots hebben bestudeerd, zijn we wekelijks bij elkaar gekomen om ervaringen en onduidelijkheden te bespreken. Dit heeft voor afstemming gezorgd wat heeft bijgedragen aan het beperken van de verschillen in interpretatie en selectie tussen onderzoekers. Om inzicht te krijgen in de verschillen tussen onderzoekers, hebben we ervoor gezorgd dat per tweetal de documenten bij vier pilots door beide onderzoekers zijn bekeken. Hieruit is naar voren gekomen dat er op de meeste vlakken overeenstemming bestond in de manier waarop de dataverwerkingsformulieren waren ingevuld. Ook zijn verschillen in interpretatie en selectie van informatie naar voren gekomen. Die zijn tijdens de wekelijkse bijeenkomsten besproken. Door op deze

manier te werk te gaan zijn we in staat gebleken de interpretaties en keuzes goed op elkaar af te stemmen. Dat neemt niet weg dat er nog steeds verschillen tussen onderzoekers zullen zijn en er dus 'ruis' in de gegevensverzameling schuilt. Daar staat tegenover, dat het werken met meerdere onderzoekers ook een meerwaarde heeft ten opzichte van een onderzoeker die alleen de documenten van alle pilotevaluaties zou hebben bestudeerd. Door wekelijks met elkaar in gesprek te gaan over de ervaringen met het interpreteren en selecteren van informatie, zijn de keuzes wat wel en wat niet te selecteren, aangescherpt. Een overzicht van de belangrijkste kenmerken van de pilotevaluaties is opgenomen in bijlage 3.

Operationaliseren van pilotdoelen

Een belangrijk onderdeel van het verwerken van de informatie uit de documenten, betreft het identificeren en selecteren van de pilotdoelen. Bij de verwerking van de informatie is duidelijk geworden dat er een grote variatie bestaat in pilots én in evaluaties. Zo zijn er werkwijzen en digitale instrumenten die daadwerkelijk zijn uitgetoetst, *proof of concepts* die nog niet in de praktijk zijn gebracht en pilots die voortijdig zijn gestopt. Er zijn bijvoorbeeld evaluaties uitgevoerd binnen de pilot zelf, maar ook evaluaties die door een externe partij zijn uitgevoerd; ook zijn sommige pilots geëvalueerd op basis van beperkte data terwijl andere pilots zijn geëvalueerd op basis van uitgebreide data. Als gevolg van deze variatie, bestaat er een veelheid aan uiteenlopende pilotdoelen die in de documenten op verschillende niveaus zijn gerapporteerd. Deze variatie en veelheid aan informatie zorgt voor een uitdaging om tot een duidelijk overzicht van pilotdoelen te komen. Om ervoor te zorgen dat het overzicht van pilotdoelen een goed beeld vormt van hetgeen de pilots beogen te bereiken, hebben we keuzes gemaakt. Dit heeft geresulteerd in een systematiek op basis waarvan we bepalen welke doelen al dan niet worden meegenomen in het overzicht. Een belangrijk uitgangspunt is, dat de systematiek resulteert in een overzicht van pilotdoelen waarover de evaluaties op basis van ervaringen en bevindingen informatie hebben opgeleverd. Dat is nodig, om uiteindelijk een inschatting te kunnen maken van het al dan niet bereiken van die pilotdoelen en om op basis daarvan werkzame elementen uit de pilots te kunnen afleiden. De systematiek is gebaseerd op onderstaande keuzes:

De geëvalueerde pilotdoelen zijn gebruikt.

Uit de documenten is informatie naar voren gekomen over de initiële doelen, zoals geformuleerd in het pilotplan of de subsidieaanvraag en de uiteindelijk geëvalueerde doelen. Voor veel pilots zijn de initiële doelen tijdens het opstarten en uitwerken van de pilot doorontwikkeld, waardoor de pilotdoelen zoals omschreven in de evaluatie, afwijken van de initiële pilotdoelen zoals omschreven in het pilotplan. Een voorbeeld hiervan wordt gegeven in het kader hieronder.

Box 1.1 Voorbeeld keuze voor geëvalueerde pilotdoelen

In het pilotplan is een pilotdoel met betrekking tot informatie en advies als volgt geformuleerd:

- “Zorgen dat inwoners goed nadenken en met de juiste informatie een keuze maken over uit elkaar gaan.”

Een doorontwikkelde versie van dit pilotdoel is in de evaluatie als volgt geformuleerd:

- “Inwoners weten dat er een gratis punt is, waar je terecht kan met al je vragen over scheiden.”

Voor het overzicht van pilotdoelen hebben wij ervoor gekozen om de doorontwikkelde versie te nemen, omdat die uiteindelijk is geëvalueerd.

Een belangrijk criterium is, dat er empirische bevindingen beschikbaar zijn die inzicht geven in het doelbereik. Daarom hebben we ervoor gekozen om pilotdoelen uit de evaluaties te gebruiken. Dit zijn uiteindelijk de doelen waarvan is nagegaan, in hoeverre die zijn bereikt en in welke mate de werkwijze of het instrument heeft bijgedragen aan het doelbereik. Een overzicht van deze pilotdoelen is daarmee het meest relevant voor dit overkoepelend onderzoek. Dit overzicht geeft uiteindelijk inzicht in mogelijke werkzame elementen, die voor de verdere ontwikkeling van de stelselwijziging kunnen worden gebruikt. Voor tien pilots zijn we hiervan afgeweken, omdat deze niet de fase hebben bereikt van het daadwekelijk in de praktijk beproeven van de werkwijze of het instrument. Deze pilots hebben daarmee geen geëvalueerde doelen. Het gaat om vijf initiatieven die beter beschouwd kunnen worden als een *proof of concept* dan een pilot. Ook zijn vier pilots voortijdig gestopt. Een initiatief betreft een verkenning in plaats van een pilot. Vanuit de gedachte dat in deze pilots in potentie leerzame ideeën voor de stelselwijziging zijn uitgewerkt, worden de doelen zoals die in de documenten zijn geformuleerd toch meegenomen in het overzicht.

De operationele pilotdoelen zijn gebruikt.

De beoogde effecten van de pilots zijn in de evaluaties op verschillende niveaus omschreven: als algemene doelstellingen, als operationele doelen, als resultaten bij de doelgroep en als resultaten in het systeem.¹¹ In het kader hieronder wordt een voorbeeld gegeven van pilotdoelen op verschillende niveaus.

¹¹ Voornamelijk gebaseerd op de ‘Theory of Change’ zoals gebruikt in de evaluaties die door Significant Public zijn uitgevoerd: Blom, M., Jenster, B., Jongerius, M., & Kluit, S. (2023). Rechtshulp en sociaal domein: Wat werkt? Overkoepelend onderzoek naar negen pilots Divosa. Significant Public.

Box 1.2 Voorbeeld keuze voor geoperationaliseerde pilotdoelen

Output (geoperationaliseerde doelen):

- 'Intensievere samenwerking tussen Weener XL [werk- en ontwikkelbedrijf gemeente 's-Hertogenbosch], sociaal raadsliden en ketenpartners op het vlak van juridische problemen'

Outcome (verandering bij de bereikte doelgroep):

- 'Deelnemers aan de pilot ervaren de baten van een goede samenwerking tussen Weener XL, sociaal raadsliden en ketenpartners.'

Impact (verandering in het systeem):

- 'Vermindering van het aantal doorverwijzingen, doordat de Bossche inwoner sneller op de juiste plek is.'

In dit geval is van de geoperationaliseerde doelen op basis van ervaringen en gegevens, nagegaan in hoeverre ze zijn bereikt. Deze doelen zijn daarmee het meest relevant voor het overzicht van pilotdoelen.

De pilotdoelen op al deze verschillende niveaus gebruiken voor het overzicht zou het geheel onoverzichtelijk maken. We hebben ervoor gekozen om waar mogelijk de operationele doelen te gebruiken. Uit onze analyse is naar voren gekomen dat dit de doelen zijn die het meest direct zijn gerelateerd aan de werkwijze of het instrument waarmee wordt geprobeerd het beoogde effect te bereiken. Deze doelen zijn daarmee het meest relevant om uiteindelijk inzichtelijk te maken wat de werkzame elementen zijn. Ook zijn dit de doelen waarover daadwerkelijk evaluatiegegevens zijn verzameld. In het geval in de documenten niet expliciet wordt gesproken over operationele doelen, worden de doelen gekozen die zo direct mogelijk aan de werkwijze of het instrument zijn gerelateerd en uiteindelijk zijn geëvalueerd.

De expliciet geformuleerde pilotdoelen zijn gebruikt.

In een deel van de evaluaties is het achterliggende idee van de pilot in een bredere context geplaatst, of is een meer algemene aanleiding geschetst. Er wordt dan op een impliciete manier aansluiting gezocht bij bijvoorbeeld de achtergrond van de stelselwijziging of bij meer algemene rechtsbeginselen. Daarin kunnen ook doelen worden gelezen. Wij hebben ervoor gekozen om meer algemene ideeën niet zelf te herformuleren naar concretere doelen en alleen de expliciet geformuleerde doelen te gebruiken. Op deze manier zijn we zo dicht mogelijk gebleven bij de informatie uit de documenten en hebben we eigen interpretatie van de informatie zoveel mogelijk beperkt.

De verwerking van de informatie uit de documenten op basis van hierboven beschreven systematiek, heeft voor de 34 pilots in totaal 129 pilotdoelen opgeleverd (zie bijlage 4). Het is belangrijk om te vermelden dat het hier gaat om een samenvattend overzicht van pilotdoelen, waarbij de vraagstelling van dit overkoepelend onderzoek leidend is geweest. Dat houdt in dat het overzicht wordt gebruikt, om uiteindelijk inzichtelijk te kunnen maken in hoeverre de pilots elementen hebben opgeleverd, die kunnen bijdragen aan het bereiken van de doelstelling van de stelselwijziging. Daarvoor zijn pilotdoelen van belang die zo direct mogelijk zijn verbonden aan de werkwijze die, of het instrument dat in de pilot is ontwikkeld en in de praktijk gebracht.

De bewijskracht van de pilotevaluaties

Dit overkoepelend onderzoek is gericht op het vinden van werkzame elementen in de grote diversiteit aan pilots die zijn uitgevoerd in het kader van de stelselwijziging. Zicht op de bewijskracht van de evaluatie van deze pilots is hierbij van belang: het geeft een indicatie van de waarschijnlijkheid dat een veelbelovend element, zoals is uitgetest in een pilot, daadwerkelijk het verwachte resultaat zal leveren als het wordt geïmplementeerd. Om de bewijskracht van de pilotevaluaties in kaart te brengen, maken we gebruik van een voor dit onderzoek aangepaste versie van de zogenoemde effectladder (Van Yperen et al., 2017). De effectladder biedt zicht op de bewijskracht van een pilot, door te kijken naar de gebruikte onderzoeksmethodiek in het bijbehorend evaluatieonderzoek.

In tabel 1.1 staat de effectladder weergegeven. De ladder categoriseert verschillende niveaus van wetenschappelijk bewijs oplopend van laag naar hoog. De categorie met de minste bewijskracht is onderaan in de tabel geplaatst. Naarmate men hoger op de ladder komt, neemt de bewijskracht toe waarbij de categorie met de grootste bewijskracht bovenaan in de tabel is geplaatst. Bij elk van de bewijskrachtcategorieën wordt het ontwikkelniveau van de pilot genoemd. Dit ontwikkelniveau geeft aan, in hoeverre het waarschijnlijk is dat pilotelementen werkzaam zijn.

Beginnend bij de hoogste sport van de ladder (niveau 5) is het evaluatieonderzoek dusdanig sterk opgezet dat met grote waarschijnlijkheid gezegd kan worden dat het onderzochte pilotelement wel of niet zal werken voor de beoogde doelgroep (Van Yperen et al., 2017). Verschillende onderzoeksmethoden kunnen hierbij zijn ingezet. In een experimentele studie wordt een controlegroep gebruikt om de causaliteit van een interventie te testen. Deze controlegroep krijgt de interventie niet (maar reguliere hulp of helemaal geen hulp) waardoor alternatieve verklaringen voor de werking van de interventie kunnen worden weerlegd. In quasi-experimenteel onderzoek worden bestaande groepen gebruikt zonder willekeurige toewijzing. Bij echt experimenteel onderzoek, zoals een Randomized Controlled Trial (RCT), bepaalt toeval wie de interventie krijgt, waardoor alternatieve verklaringen kunnen worden uitgesloten. Ook herhaalde casestudy's (N=1-studies) kunnen sterke resultaten geven door cliënten in verschillende situaties te volgen. Over het algemeen worden deze methodieken gebruikt als er voldoende indicaties zijn dat een interventie werkzaam kan zijn. Pilots binnen deze categorie met positieve resultaten worden 'werkzaam' genoemd.

Op de vierde sport van de ladder staan onderzoeken, waarbij een vergelijking wordt gemaakt met een vastgestelde norm, benchmark, en/of bevindingen uit een ander experimenteel onderzoek van een soortgelijke interventie. Een voorbeeld betreft de vraag of de effecten toenemen naarmate een bepaalde werkwijze meer volgens de voorschriften verloopt, of naarmate deelnemers vaker hebben deelgenomen aan een bepaald onderdeel van de interventie ('dose-response'-hypothese, Reynolds, 2010). Bij dit soort onderzoek is de werking van de pilot plausibel gemaakt. Dat wil zeggen dat het aannemelijk is dat deze interventie de gewenste effecten sorteert. Mogelijke alternatieve verklaringen voor de werking zijn echter nog niet goed weerlegd. In de tabel wordt dit type onderzoek bij positieve bevindingen, 'plausibel' genoemd.

Het derde ontwikkelingsniveau geeft eerste empirische aanwijzingen voor effectiviteit. Hierbij is de theorie achter de interventie aan een eerste empirische toets onderworpen. Dit empirische onderzoek kan veel vormen aannemen, maar kenmerkend is de afwezigheid van een controle, norm- of vergelijkingsgroep. Het kan bijvoorbeeld gaan om de tevredenheid onder gebruikers over de resultaten, de redenen waarom rechtzoekenden niet wilden deelnemen aan de pilot, een voor- en een nameting om veranderingen op het spoor te komen en deskundigenoordelen over de mate waarin doelen zijn bereikt. In de tabel wordt dit type pilot, als een positief resultaat wordt gehaald, samengevat met het begrip 'veelbelovend': Het kan goed

uitpakken, maar de kans dat de resultaten tegenvallen of niet worden gehaald is substantieel. Vooral als de bevindingen over effectiviteit sterk leunen op meningen van mensen die zelf betrokken zijn geweest bij de opzet en/of uitvoering van de pilot.

Tabel 1.1 De effectladder^a voor het vaststellen van de bewijskracht en het ontwikkelniveau van praktijkgestuurd onderzoek

Bewijskracht effectiviteit	Omschrijving	Soorten onderzoek	Ontwikkelniveau
5. Sterke empirische aanwijzingen	Als 1 tot en met 4, maar nu is het zeer aannemelijk dat de uitkomsten door de interventie zijn veroorzaakt.	<ul style="list-style-type: none"> • (Quasi)Experimenteel onderzoek • Herhaalde casestudy's (n=1) met of zonder follow-up 	Werkzaam
4. Goede empirische aanwijzingen	Als 1 tot en met 3, maar nu is het enigszins aannemelijk dat de uitkomsten door de interventie zijn veroorzaakt en de elementen waaruit deze interventie bestaat.	<ul style="list-style-type: none"> • Veranderingstheoretisch onderzoek • Normgerelateerd onderzoek, kwaliteitstoetsend onderzoek, en benchmarkstudies 	Plausibel
3. Eerste empirische aanwijzingen	Als 1 en 2, maar nu toont onderzoek aan dat de doelen zijn bereikt, cliënten tevreden zijn, problemen zijn afgenomen, vaardigheden versterkt, participatie verbetert.	<ul style="list-style-type: none"> • Uitkomstenmonitoring: <ul style="list-style-type: none"> – veranderingsonderzoek – doelrealisatieonderzoek – cliënttevredenheidsonderzoek – onderzoek naar uitval 	Veelbelovend
2. Theoretische aanwijzingen	Als 1, maar nu inclusief een geloofwaardige interventietheorie over hoe en waarom de interventie de beoogde uitkomsten bereikt.	<ul style="list-style-type: none"> • Meta-analyse • Literatuurstudie • Focusgroepen • Grounded theory • Intervention Mapping 	Goed onderbouwd
1. Descriptieve aanwijzingen, nog geen bewijskracht	De kernelementen van de pilot (doelgroep, aanpak, verwachte uitkomsten) en de personele, organisatorische en materiele context en randvoorwaarden zijn duidelijk en begrijpelijk omschreven	<ul style="list-style-type: none"> • Beschrijvend onderzoek • Documentanalyse • Interviews • Delphi-panels 	Voorwaardelijk

a De effectladder is ontwikkeld voor interventies in de jeugdzorg. We hebben kleine wijzigingen aangebracht met het oog op de toepasbaarheid in het huidige onderzoek.

Bron: Van Yperen, et al. (2017, p. 34)

Het tweede niveau van bewijskracht wordt gekenmerkt door het formuleren van een goede theorie achter de werkzaamheid. Hierin wordt meer specifiek aangegeven welk effect moet worden bereikt, wat de werkzame factoren zijn, en dient een verklaring te bieden waarom dit zo is. Het dient een overtuigend verhaal te bieden over de werking van de interventie. Afhankelijk van het soort interventie kan de theorie omvangrijk zijn of juist beknopt. Bij de landelijke erkenningstrajecten van interventies binnen de jeugdzorg noemen ze dit soort interventies 'goed onderbouwd' (Zwicker et al., 2015). In het onderhavige onderzoek vatten we deze onderzoeken samen onder de noemer van 'goed onderbouwd'. In theorie zou deze interventie kunnen werken, maar er is geen informatie vanuit de praktijk beschikbaar over deze specifieke interventie. Het eerste niveau betreft descriptieve aanwijzingen. Het gaat om een beschrijving van de inhoud van de interventie. Dit wordt door Van Yperen e.a. (2017) gezien als een eerste stap op weg naar kennis over de effectiviteit van een interventie. Hoe beter de interventie gebruik maakt van actuele inzichten, een stappenplan of handleiding, hoe beter is voldaan aan de voorwaarden om effectief te zijn. Deze beschrijving is echter niet genoeg om een indicatie te krijgen van de werkzaamheid. Dus zo bezien valt dit type onderzoek onder de noemer van 'voorwaardelijk'.

Toepassing van de effectladder

Bij het gebruik van de effectladder is het van belang te vermelden dat het geen hiërarchisch model is met de RCT als het beste ontwerp (Van Yperen et al., 2017). Het gaat om een ontwikkelingsmodel waarbij elk niveau een eigen waarde heeft. Hoewel het bewijs rondom een pilot zich als het ware opstapelt, waarbij de RCT kán dienen als sluitstuk voor het vaststellen van de veronderstelde causale relatie tussen interventie en uitkomsten, is het ene niveau niet per se beter dan het andere niveau: het gaat erom of de evaluatiestudie 'goed genoeg' is voor de aard van de interventie en de beleidscontext (Jacobs, 1998). In de evaluatiepraktijk is het vierde niveau vrijwel zonder uitzondering het hoogst haalbare. Volgens Van Yperen et al., (2017) is dit vaak ook goed genoeg, simpelweg omdat het om praktische of ethische redenen niet mogelijk is om (gerandomiseerde) controlegroepen in het onderzoek te betrekken. Voor het onderhavige onderzoek hebben twee onderzoekers, onafhankelijk van elkaar, elk van de pilotevaluaties gepositioneerd op de effectladder. Ter uniformering van het beoordelingsbeleid, is er enkele malen onderlinge afstemming geweest over de interpretatie en toepassing van de effectladder. We hebben ervoor gekozen om de evaluaties enkel in het hoogst gehaalde niveau in te delen, onder de voorwaarde dat dan wel is voldaan aan de eisen van de lagere niveaus. Als in een pilotevaluatie bijvoorbeeld een voor- en nameting is verricht en een vergelijkingsgroep is gebruikt (voorwaarde niveau 4), maar het mechanisme achter de verwachte werking niet overtuigend beschreven is, dan is deze pilot bij categorie 1 ingedeeld. Daarnaast zijn pilots waarvan de doelen niet zijn bereikt, ook ingedeeld op de effectladder. Bij deze pilots gaat het dus om bewijs vanuit de evaluaties voor **niet**-effectiviteit. Na het individueel beoordelen van alle pilotevaluaties, zijn de resultaten naast elkaar gelegd en vergeleken. Bij ongeveer de helft van de pilotevaluaties kwamen de beoordelingen overeen en zijn ze in dezelfde categorie in gedeeld. Bij de evaluaties waar geen overeenstemming over was, ging het vooral om pilots die volgens de ene onderzoeker afgaande op de evaluatie veelbelovend waren (categorie 3) en volgens de andere onderzoeker juist enkel nog maar geloofwaardig (in categorie 2). Dit beoordelingsverschil kwam door het al dan niet meewegen van de kwaliteit van de verzamelde empirische gegevens. Deze pilotevaluaties zijn bij categorie drie ingedeeld. Verder waren er nog een paar pilotevaluaties waarbij de ene onderzoeker wel een theoretische onderbouwing had gevonden, en de andere niet. Deze zijn nagelopen, en na bespreking ervan opnieuw ingedeeld, waarbij de keuze is gemaakt om minder strikt

te kijken naar de kerneigenschappen van een wetenschappelijke theorie. Een beknopte maar overtuigende uitleg over waarom het middel zou kunnen resulteren in het behalen van ten minste één van de hoofddoelen, in het inleidende gedeelte van het evaluatieonderzoek, kan bijvoorbeeld ook volstaan.

1.3.3 *Gesprekssessies*

Om de onderzoeksresultaten uit de analyse van beleidsdocumenten en pilotdocumenten met betrekking tot de meer concluderende onderzoeksvragen (onderzoeksvraag 5, 9 en 10) beter te kunnen duiden en meer informatie op te halen over mogelijke implementatie van pilotelementen in het nieuwe stelsel, (onderzoeksvraag 13) zijn drie gesprekssessies georganiseerd. Wat er van de pilots kan worden geleerd met het oog op het gewijzigde stelsel, staat tijdens de gesprekssessies centraal. Dat betekent dat de gesprekssessies vooral vanuit de ervaringen met de pilots zijn gevoerd. Om de discussie te faciliteren en te sturen hebben we de gesprekssessies opgezet op basis van drie hoofdthema's:

- Terugkoppeling voorlopige bevindingen (op basis van 'Schematisch overzicht van de beoogde bijdrage van de pilots aan de doelstelling van de stelselwijziging').
- Waarom kunnen de werkwijzen/instrumenten werkzaam zijn?
- Wat is nodig voor succesvolle opname van de werkwijzen/instrumenten in het gewijzigde stelsel?

Tijdens de gesprekssessies waren we met drie onderzoekers aanwezig. Een onderzoeker had rol van gespreksleider, de tweede onderzoeker bewaakte de tijd en vulde aan met verdiepende vragen naar aanleiding van de discussie en de derde onderzoeker verwerkte de hoofdlijnen van de discussie tijdens de sessie uit tot een verslag. De deelnemers hebben toestemming gegeven om een geluidsopname van de gesprekssessie te maken. Deze opnames waren bedoeld als 'back-up' zodat we eventuele onduidelijkheden bij de verslaglegging op basis van de opnames konden verduidelijken. De geluidsopnames hebben we niet letterlijk uitgewerkt en zijn direct na het afronden van de analyse van de gesprekssessie vernietigd.

Voor de gesprekssessies zijn de coördinatoren van de 34 pilots uitgenodigd. Uiteindelijk hebben coördinatoren van twaalf pilots aan de drie gesprekssessies deelgenomen (zie voor een overzicht (tabel 1.2). Vier coördinatoren waren op het geplande moment niet beschikbaar, maar hebben aangegeven wel input te willen geven. Twee van hen hebben op een later moment een reactie gegeven op het "Schematisch overzicht van de beoogde bijdrage van de pilots aan de doelstelling van de stelselwijziging". Op basis van bezetting tijdens de gesprekssessies en inhoudelijke aansluiting tussen de pilots, hebben we ervoor gekozen om drie gesprekssessies te organiseren (zie tabel 1.2). De eerste gesprekssessie is gericht op pilots zonder (of met beperkte) empirische bevindingen over het doelbereik. Voor de tweede gesprekssessie hebben we coördinatoren uitgenodigd van pilots die gericht zijn op de eerste- en/of tweedelijns rechtshulp. Voor de derde gesprekssessie hebben we coördinatoren uitgenodigd van pilots voornamelijk gericht op de eerstelijns rechtshulp.

Tabel 1.2 Overzicht deelname coördinatoren van de pilots bij de gespreksessies

Gesprekssessie	Datum
I. Pilots zonder (of met beperkte) empirische bevindingen over doelbereik (3 deelnemers)	22 april
Multicriteria beslisboom	
MIJN Zaak	
Digitaal bezwaar-platform	
II. Pilots gericht op de eerste en tweede lijn (5 deelnemers)	29 april
Pakketafhankelijke eigen bijdrage ^a (Pilot verlaging eigen bijdrage Uitelkaar.nl)	
Berekenjescheiding.nl	
Gezinsadvocaat	
Rechtsbijstandsportaal / online doorverwijssysteem	
Samen Recht Vinden	
Zelf-regieroute scheiden ^a	
III. Pilots voornamelijk gericht op de eerste lijn (4 deelnemers)	2 mei
Huis van het Recht (Heerlen)	
Regie op geschiloplossing in het huurdomein	
Versterking samenwerking hJL en UWV ^b	
Pilots niet vertegenwoordigd tijdens de gesprekssessies (de coördinator heeft op een ander moment wel input gegeven)	
Digitaal kennissysteem eerste lijn hulpverleners (De volle boodschappentas)	
LegalGuard (Pilot consumentenzaken)	
Pilots niet vertegenwoordigd tijdens de gesprekssessies	
Divosa / Gemeente Almere (Pilot het moreel kompas in de Almeerse praktijk)	
Divosa / Gemeente Den Bosch (Vitamine R)	
Divosa / Gemeente Deurne	
Divosa / Gemeente Hollands Kroon (Scheidingsplein)	
Divosa / Gemeente Nijmegen (Vroegtijdig een passende oplossing)	
Divosa / Gemeente Oude IJsselstreek (Pilot rechtshulp)	
Divosa / Gemeente Tilburg (Dejuridiseren bij multiproblematiek in het sociale domein)	
Divosa / Gemeente Utrecht (Pilots rechtsbijstand)	
Divosa / Gemeente Wijk bij Duurstede (Startpunt scheiden)	
Online keuzehulp bij scheiden	
Buurtbemiddeling Extra	
Dynamisch zaaksysteem (Bezwaarlab.nl)	
SJD in lokale context (Sociaaljuridische hulp om de hoek)	
ADR cliënten-ondersteuningstool	
Pilot Rotterdam-Zuid (Feijenoord/Hillesluis)	
Pilot ZSM (Verkenning rechtsbijstand op ZSM)	

Gesprekssessie	Datum
Rechtsbijstand slachtoffers ernstige gewelds- en zedenmisdriven	
Samenwerken in de eerste lijn	
Wijkrechtbank Eindhoven	
Wijkrechtspraak op Zuid	

- a Pilot 'Pakketafhankelijke eigen bijdrage' en pilot 'Zelf-regieroute scheiden' zijn door dezelfde coördinator vertegenwoordigd tijdens de gesprekssessie.
- b Pilot 'Versterking samenwerking hJL en UWV' is tijdens de gesprekssessie vertegenwoordigd door een coördinator vanuit hJL en een coördinator vanuit het UWV.

2 Aansluiting tussen pilots en doelstelling van de stelselwijziging rechtsbijstand

2.1 Inleiding

In 2018 is het 'Programma stelselvernieuwing rechtsbijstand' gestart dat zal worden afgesloten met een aanpassing van de Wet op de rechtsbijstand (Wrb). De gedachte achter de stelselwijziging is om stap voor stap en proefondervindelijk toe te werken naar een nieuwe manier van werken en een nieuwe infrastructuur waarbinnen gesubsidieerde rechtsbijstand gestalte krijgt. Een belangrijk onderdeel daarbij is de pilotfase (november 2019 – december 2022) die omschreven is als een periode om nieuwe werkwijzen en instrumenten in de praktijk uit te proberen. In dit hoofdstuk beogen we inzichtelijk te maken in welke mate de pilots aansluiten bij de doelstelling van de stelselwijziging. Dit doen we door in dit hoofdstuk antwoord te geven op de eerste algemene vraagstelling:

- I Welke doelstelling ligt ten grondslag aan de stelselwijziging gesubsidieerde rechtsbijstand en in hoeverre sluiten de individuele pilots aan bij die doelstelling?

2.2 Aanleiding stelselwijziging

2.2.1 Bestaande situatie anno 2018

Uit rapporten van commissie-Wolfsen (2015), commissie-Barkhuysen (2015) en commissie-Van der Meer (2017) is de noodzaak naar voren gekomen voor modernisering van het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand. Naar aanleiding van deze rapporten zette de toenmalige Minister voor Rechtsbescherming in de Contourennota¹² uiteen dat het stelsel onder druk stond en aan herziening toe was. De redenen die hij destijds hiervoor gaf, waren:

- Rechtsbijstand schoot tekort in die gevallen waar een juridische benadering geen oplossing bood voor de achterliggende problematiek.
- Een daling in de ervaren juridische problemen van burgers en een daling in het aantal rechtszaken, leek samen te gaan met een stijging in het beroep op de gesubsidieerde rechtsbijstand¹³.
- Er zaten verkeerde prikkels in het stelsel. De financiering van rechtsbijstand was te weinig verbonden aan het bereiken van een oplossing. De eigen bijdrage werd niet altijd geïnd door rechtsbijstandsverleners. Ook ontbrak een goede filter aan de voorkant.
- Er werden veel juridische procedures gevoerd tussen de overheid en burgers.
- Er was een risico op ongelijke toegang tot het recht in die zaken waarin de ene partij Wrb-gerechtigd was en de andere partij net niet. Voor burgers die net boven

¹² Brief van de Minister voor Rechtsbescherming, *Kamerstukken II* 2018/19, 31753, nr. 155.

¹³ In de Contourennota wordt op basis van cijfers over afgegeven toevoegingen over de periode 2000-2017 geconcludeerd dat er sprake is van een toename in het beroep op gesubsidieerde rechtsbijstand. De stijging in het aantal afgegeven toevoegingen is vooral zichtbaar voor 2008. Tussen 2008 en 2016 fluctueren de aantallen. Recente cijfers van de RvR laten vanaf 2016 een lichte daling zien in het aantal afgegeven toevoegingen ([Cijfers en trends - raadvoorrechtsbijstand.org](https://cijfers-en-trends-raadvoorrechtsbijstand.org)).

de inkomens-/vermogensgrens van de Wrb vallen waren commerciële tarieven voor rechtsbijstandsverleners vaak moeilijk te betalen.

- De vergoedingen voor rechtsbijstandsverleners waren niet meer bij de tijd. Het risico bestond dat hierdoor in de toekomst onvoldoende rechtsbijstandsverleners in het stelsel actief zouden zijn.
- De kwaliteit van de rechtsbijstandsverlening was nog te vaak onvoldoende. De problemen deden zich vooral voor bij advocaten die te weinig inhoudelijke kennis hadden, procesvaardigheden misten, te veel zaken of zaaksoorten deden of zich als prijsvechter manifesteerden.

In de terminologie van evaluatieonderzoek kan de beschrijving van het stelsel uit de Contourennota de *bestaande situatie*¹⁴ anno 2018 worden genoemd.

2.2.2 *Gewenste situatie anno 2018*

Tegenover de bestaande situatie staat de gewenste situatie (Swanborn, 2007). In het geval van dit overkoepelend onderzoek gaat het dan om de omschrijving van het beoogde gewijzigde stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand. In de Contourennota wordt deze situatie geschetst als *'een stelsel dat ervoor zorgt dat iedereen toegang heeft tot het recht, tot onafhankelijke rechtsbescherming en tot dienstverlening van hoge kwaliteit. Bovendien moet een goed functionerend stelsel een langere termijn mee kunnen gaan'*.¹⁵ Dit zijn de vier uitgangspunten (toegankelijkheid, onafhankelijkheid, kwaliteit en duurzaamheid) voor de wijziging van het stelsel. In de contourennota werd de stelselwijziging zelf omschreven als een gefaseerde aanpak, waarbij stap voor stap en proefondervindelijk toegewerkt zou worden naar een nieuwe manier van werken. Er was gekozen voor een lerende aanpak met een periode om nieuwe werkwijzen en instrumenten in de praktijk uit te proberen. Tijdens de zogenoemde pilotperiode (november 2019 – december 2022) hebben in totaal 34 pilots gelopen. Gedurende de pilotfase is de 'Subsidieregeling Stelselwijziging Rechtsbijstand' van het ministerie van JenV uitgevoerd door de RvR. Deze subsidieregeling gaf ruimte aan innovatieve projecten die bijdragen aan de ontwikkeling van passende, duurzame en kwalitatief hoogwaardige oplossingen voor juridische problemen, waarbij de rechtzoekende en zijn hulpvraag centraal stonden.¹⁶ Daarnaast heeft Divosa het programma 'Rechtshulp en het sociaal domein' met behulp van een subsidie van het ministerie opgezet, waarmee pilots op het snijvlak van het sociaal domein en het domein van de rechtsbijstand zijn gefaciliteerd.

2.3 **Doelstelling van de stelselwijziging gesubsidieerde rechtsbijstand**

2.3.1 *Algemene doelstelling en drie clusters van subdoelstellingen*

Op basis van de Contourennota en acht¹⁷ voortgangsrapportages (met bijlagen) is de doelstelling van de stelselwijziging in kaart gebracht. Een belangrijke achterliggende gedachte bij het vormgeven van de contouren van een gewijzigd stelsel was, dat

¹⁴ Wij nemen de bestaande situatie van 2018 als uitgangspunt zoals dit gebruikelijk is in evaluatieonderzoek. Zie onder meer Swanborn, P.G. (2007). *Evalueren*. Meppel: Boom Lemma Uitgevers.

¹⁵ Brief van de Minister voor Rechtsbescherming, *Kamerstukken II* 2018/19, 31753, nr. 155, p.5.

¹⁶ Brief van de Minister voor Rechtsbescherming, *Kamerstukken II* 2020/21, 31753, nr. 243, p. 11.

¹⁷ Voor het in kaart brengen van de doelstelling van de stelselwijziging zijn de eerste acht voortgangsrapportages relevant. De pilotfase is inmiddels afgerond en de negende voortgangsrapportage heeft daarmee betrekking op de fase van implementatie en borging.

rechtsgang en andere juridische procedures vaak geen oplossing bieden voor de onderliggende problemen bij geschillen.

De eerste contouren van het gewijzigde stelsel zijn gebaseerd op vier uitgangspunten. In de eerste plaats zou het stelsel als het ware een trechterwerking moeten hebben. De toegang tot het stelsel begint breed. Informatie en advies moeten voor iedereen op een laagdrempelige manier beschikbaar zijn. Vanuit dit brede startpunt spitst het stelsel zich steeds meer toe naar specialistische juridische hulpverlening. Deze opzet moet ervoor zorgen dat burgers bij het aanpakken van hun problemen precies de hulp krijgen die ze nodig hebben.¹⁸ In de tweede plaats wordt benadrukt dat de rechtzoekende en zijn of haar probleem in het gewijzigde stelsel centraal moeten staan.¹⁹ In de derde plaats is het gewijzigde stelsel erop gericht om geschillen in een vroeg stadium (voordat ze escaleren) op een laagdrempelige manier op te lossen en iedereen toegang te geven tot onafhankelijke rechtsbescherming. Dit moet zorgen voor een betere beoordeling van het probleem van de rechtzoekende en op basis daarvan het bieden van de meest passende hulp.²⁰ Tot slot is het van belang om de juridisering van de samenleving te verminderen. Hiertoe moet de overheid het goede voorbeeld geven door een minder formalistische houding en meer bewustwording van hun procedeedrag en de gevolgen daarvan voor burgers.²¹ Deze uitgangspunten vormen de basis voor een tweeledige algemene doelstelling van de stelselwijziging:

- 'Goede rechtsbijstand moet voorzien in laagdrempelige, effectieve en zoveel mogelijk integrale geschiloplossing voor rechtzoekenden, in combinatie met betere vergoedingen voor diegenen die de juridische bijstand verlenen.'²²
- '[...] het programma rechtsbijstand [richt] zich op minder (onnodige) juridisering tussen burger en overheid [...]'.²³

In de Contourennota en voortgangsrapportages is deze algemene doelstelling in drie clusters van subdoelstellingen uitgewerkt: versterking en verbreding van de eerste lijn, verbetering van de kwaliteit in de tweede lijn en burgergerichte overheid.²⁴ De uitwerking in subdoelstellingen zullen we hieronder voor elk cluster inzichtelijk maken. De subdoelstellingen waren niet direct bij de start van de stelselwijziging volledig uitgekristalliseerd. De stelselwijziging is als een lerende aanpak opgezet en dit is ook terug te zien bij de ontwikkeling van de subdoelstellingen. Gaandeweg de pilotfase zijn deze mede op basis van reeds opgedane ervaringen steeds verder verduidelijkt. Dit ontwikkelproces is inzichtelijk geworden door de Contourennota en de opeenvolgende acht voortgangsrapportages in onderlinge samenhang te bekijken. De subdoelstellingen zoals die in figuur 2.1 worden gepresenteerd, kunnen worden beschouwd als een stand van zaken aan het einde van de pilotfase (eind 2022). Met het aantreden van een nieuwe Minister voor Rechtsbescherming in 2022 werd een koerswijziging ingezet. De relatie tussen de koerswijziging en de weergegeven subdoelstellingen van de stelselwijziging wordt in een aparte paragraaf toegelicht.

¹⁸ Brief van de Minister voor Rechtsbescherming, *Kamerstukken II* 2018/19, 31753, nr. 155, p. 6.

¹⁹ Brief van de Minister voor Rechtsbescherming, *Kamerstukken II* 2018/19, 31753, nr. 155, p. 14.

²⁰ Brief van de Minister voor Rechtsbescherming, *Kamerstukken II* 2018/19, 31753, nr. 177, p. 5.

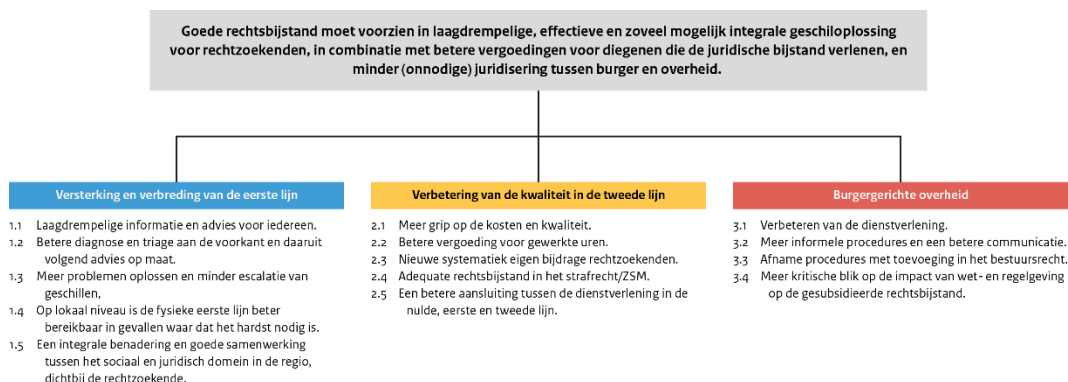
²¹ Brief van de Minister voor Rechtsbescherming, *Kamerstukken II* 2018/19, 31753, nr. 155, p. 11-12.

²² Brief van de Minister voor Rechtsbescherming, *Kamerstukken II* 2018/19, 31753, nr. 155, p. 1-2.

²³ Brief van de Minister voor Rechtsbescherming, *Kamerstukken II* 2019/20, 31753, nr. 160, p. 5.

²⁴ Brief van de Minister voor Rechtsbescherming, *Kamerstukken II* 2019/20, 31753, nr. 190, p. 1. De benaming van de hoofdmaatregelen is over de tijd veranderd. Tot en met de derde voortgangsrapportage werd gesproken van 'responsieve overheid' in plaats van 'burgergerichte overheid'. Vanaf de zevende voortgangsrapportage wordt gesproken van 'versterking en verbreding van de eerste lijn' terwijl daarvoor werd gesproken van 'versterking nulde en eerste lijn' en 'versterking eerste lijn'.

Figuur 2.1 Schematisch overzicht van de doelstelling van de stelselwijziging gesubsidieerde rechtsbijstand



2.3.2 Versterking en verbreding van de eerste lijn

Dit cluster van subdoelstellingen sluit aan bij de kerngedachte dat iedere burger laagdrempelig toegang moet hebben tot informatie en advies. Een verbeterde toegang moet het mogelijk maken dat problemen in een vroeg stadium worden herkend en waar mogelijk eerder worden opgelost.²⁵ Dit moet ervoor zorgen dat minder geschillen escaleren en de instroom in de tweede lijn lager wordt.²⁶ Een belangrijk onderdeel is de online dienstverlening. Dat kan een groot deel van de burgers helpen om hun probleem zo veel mogelijk zelf op te lossen en hun juridische vraag op een laagdrempelige manier beantwoord te krijgen. Voor kwetsbare doelgroepen en burgers met multiproblematiek is het in veel gevallen belangrijk dat de hulp dichtbij wordt georganiseerd.²⁷ Lokaal fysieke toegang bieden tot (rechts)hulp maakt persoonlijk contact mogelijk wat voor deze doelgroepen belangrijk is. Ook kan op lokaal niveau de verbinding tussen het juridisch en sociaal domein worden versterkt.²⁸ Het voorliggende juridisch probleem kan dan in samenhang met de bredere achterliggende problematiek worden aangepakt. Dit alles moet bijdragen aan het voorkomen van escalaties en het bereiken van duurzame oplossingen.

Op basis van deze beschrijving van de 'Versterking en verbreding van de eerste lijn' kunnen de volgende vijf subdoelstellingen van de stelselwijziging worden geformuleerd:

- Laagdrempelige informatie en advies voor iedereen.
- Betere diagnose en triage aan de voorkant en daaruit volgend advies op maat.
- Meer problemen oplossen en minder escalatie van geschillen.
- Op lokaal niveau is de fysieke eerste lijn beter bereikbaar in gevallen waar dat het hardst nodig is.
- Een integrale benadering en goede samenwerking tussen het sociaal en juridisch domein in de regio, dicht bij de rechtzoekende.

²⁵ Brief van de Minister voor Rechtsbescherming, *Kamerstukken II* 2019/20, 31753, nr. 216, p. 9.

²⁶ Blom, M., Berk, V. de, Goedvolk, M., Kluit, S. & Velpen, M. Vander (2020). Doorrekening modernisering stelsel rechtsbijstand. Toetsing aannames doorrekening bij ketenpartners. Significant Public.

²⁷ Brief van de Minister voor Rechtsbescherming, *Kamerstukken II* 2020/21, 31753, nr. 225, p. 5.

²⁸ Brief van de Minister voor Rechtsbescherming, *Kamerstukken II* 2020/21, 31753, nr. 243, p. 6.

2.3.3 *Verbetering van de kwaliteit in de tweede lijn*

De achtergrond van dit cluster van subdoelstellingen komt voort uit de constatering dat de vergoedingen voor de tweedelijns rechtshulp zijn achtergebleven en dat het niveau van de kwaliteit van de tweedelijns dienstverlening wisselend is. Een structurele oplossing voor beide punten wordt gezocht in een andere manier van werken.²⁹ Voor het bereiken van de gewenste kwaliteitsverbetering is in de beginfase van de stelselwijziging het idee van de rechtshulppakketten geïntroduceerd (Westerveld, 2021). Het doel van de rechtshulppakketten is een duurzame oplossing van juridische geschillen die niet in de eerste lijn zijn opgelost, binnen het budgettaire kader met een adequate vergoeding voor de dienstverlener.³⁰ Om dat te bereiken moeten rechtshulppakketten voorzien in een integrale oplossing voor een integrale prijs. In een rechtshulppakket kunnen meerdere interventies worden opgenomen, zoals advies, onderhandeling, mediation of procederen. Deze interventies kunnen binnen een pakket door verschillende dienstverleners worden aangeboden.³¹ De keuze om de rechtshulppakketten als instrument te gebruiken om de kwaliteitsverbetering van de tweede lijn binnen het budgettaire kader met adequate vergoeding te realiseren, is wellicht één van de meest vooruitstrevende plannen van de stelselwijziging geweest. Vanaf de introductie van het plan heeft het echter voor veel discussie gezorgd. Tegen het einde van de pilotfase is duidelijk geworden dat het plan van de rechtshulppakketten niet haalbaar blijkt te zijn.

Binnen dit cluster van subdoelstellingen worden het strafrecht en scheidingszaken als twee belangrijke terreinen gezien die extra aandacht verdienen. In het geval van het strafrecht wordt vooral gedacht aan efficiëntere organisatie zoals het verminderen van de administratieve lasten voor advocaten³² en een vergoeding voor rechtsbijstand die beter is afgestemd op de ontwikkelingen in de werkprocessen (zoals de invoering van het Zorgvuldig, Snel en Maatwerk (ZSM)-piketproces).³³ Aan scheidingszaken wordt prioriteit gegeven omdat de vergoedingen op dit terrein het meest zijn achtergebleven.³⁴ Een van de onderdelen is om voor scheidingszaken te experimenteren met een andere systematiek voor de eigen bijdrage van rechtzoekenden. De gedachte is om de eigen bijdrage meer afhankelijk te maken van de kosten van de rechtsbijstand om zo de financiële afwegingsfunctie van de eigen bijdrage tot zijn recht te laten komen.³⁵

Bovenstaande moet ervoor zorgen dat juridische geschillen duurzaam worden opgelost binnen de budgettaire kaders en met een adequate vergoeding voor de dienstverlener. Op basis van deze beschrijving van de 'Verbetering van de kwaliteit in de tweede lijn' kunnen de volgende vijf subdoelstellingen van de stelselwijziging worden geformuleerd:

- Meer grip op de kosten en kwaliteit.
- Betere vergoeding voor gewerkte uren.
- Nieuwe systematiek eigen bijdrage rechtzoekenden.
- Adequate rechtsbijstand in het strafrecht/ZSM.
- Een betere aansluiting tussen de dienstverlening in de nulde, eerste en tweede lijn.

²⁹ Brief van de Minister voor Rechtsbescherming, *Kamerstukken II* 2019/20, 31753, nr. 190, p. 8.

³⁰ Brief van de Minister voor Rechtsbescherming, *Kamerstukken II* 2018/19, 31753, nr. 177, p. 8.

³¹ Brief van de Minister voor Rechtsbescherming, *Kamerstukken II* 2018/19, 31753, nr. 177, p. 10.

³² Brief van de Minister voor Rechtsbescherming, *Kamerstukken II* 2018/19, 31753, nr. 177, p. 10.

³³ Brief van de Minister voor Rechtsbescherming, *Kamerstukken II* 2019/20, 31753, nr. 190, p. 10.

³⁴ Brief van de Minister voor Rechtsbescherming, *Kamerstukken II* 2018/19, 31753, nr. 177, p. 11.

³⁵ Brief van de Minister voor Rechtsbescherming, *Kamerstukken II* 2019/20, 31753, nr. 190, p. 11.

2.3.4 Burgergerichte overheid

Het terugdringen van de juridisering van de samenleving is een van de uitgangspunten achter de contouren van het gewijzigde stelsel. Dat begint bij de overheid die het goede voorbeeld geeft³⁶ en zich responsief en dienstbaar naar bewoners opstelt. Bestuursorganen zoals gemeenten en uitvoeringsorganisaties lijken er nog niet altijd in te slagen om onnodige procedures binnen het bestuursrecht te voorkomen. En daar waar een procedure onvermijdelijk is, handelen zij, in hun rollen als beslisser, verweerder en eiser niet altijd burgergericht en de-escalerend.

Voor dit cluster van subdoelstellingen is het deelprogramma 'Burgergerichte overheid' opgezet. De kern van dit deelprogramma komt neer op het voorkomen van onnodige (escalatie van) geschillen binnen het bestuursrecht en om daarmee het vertrouwen tussen burger en overheid verbeteren.³⁷ Een meer burgergerichte dienstverlening is hiervoor van belang. Het is voor burgers en bedrijven echter niet altijd gemakkelijk om hun weg te vinden in het aanbod van de dienstverlening door de overheid. Om dat te verbeteren is het belangrijk dat de overheid de dienstverlening simpeler en transparanter maakt en rekening houdt met het perspectief van burgers en bedrijven.³⁸ Een belangrijk onderdeel hierbij is de toepassing van maatwerk en menselijke maat in werkprocessen binnen het bestuursrecht. Ook wordt ingezet op maatwerk in wet- en regelgeving door gebruik te maken van beslisruimte en het inbouwen van hardheidsclausules.³⁹ Dit moet ervoor zorgen dat het probleem van de burger met de overheid meer centraal komt te staan.⁴⁰ Daarnaast wordt gekeken naar het procedeedrag van de overheid zelf. Dit alles moet zorgen voor laagdrempelige oplossingen. In die gevallen waarin een procedure toch onafwendbaar is, dient de overheid deze zo burgervriendelijk mogelijk uit te voeren. Vanuit het programma burgergerichte overheid worden uitvoeringsorganisaties en gemeenten ondersteund om dit voor elkaar te krijgen. Op basis van deze beschrijving van 'Burgergerichte overheid' kunnen de volgende vier subdoelstellingen van de stelselwijziging worden geformuleerd:

- Verbeteren van de dienstverlening.
- Meer informele procedures en een betere communicatie.
- Afname procedures met toevoeging in het bestuursrecht.
- Meer kritische blik op de impact van wet- en regelgeving op de gesubsidieerde rechtsbijstand.

2.4 Randvoorwaarde: wijziging van het stelsel budgetneutraal

Het gewijzigde stelsel moet er in de eerste plaats voor zorgen dat burgers sneller en beter worden geholpen bij het oplossen van hun problemen. Tegelijkertijd was het standpunt in 2018 dat de wijziging van het stelsel binnen de toenmalige budgettaire kaders moest worden gerealiseerd.⁴¹ De kosten van onder meer de verbeterde vergoeding voor rechtsbijstandsverleners in de tweede lijn moesten elders worden terugverdiend.⁴² Met het gewijzigde stelsel wordt dan ook beoogd op verschillende

³⁶ Brief van de Minister voor Rechtsbescherming, *Kamerstukken II* 2018/19, 31753, nr. 177, p. 13.

³⁷ Brief van de Minister voor Rechtsbescherming, *Kamerstukken II* 2021/22, 31753, nr. 248, p. 9.

³⁸ Brief van de Minister voor Rechtsbescherming, *Kamerstukken II* 2019/20, 31753, nr. 190, p. 4.

³⁹ Brief van de Minister voor Rechtsbescherming, *Kamerstukken II* 2020/21, 31753, nr. 243, p. 9.

⁴⁰ Brief van de Minister voor Rechtsbescherming, *Kamerstukken II* 2021/22, 31753, nr. 248, p. 9.

⁴¹ Vertrouwen in de toekomst, Regeerakkoord 2017-2021 van VVD, CDA, D66 en ChristenUnie, 10 oktober 2017 (bijlage bij *Kamerstukken II* 2017/18, 34 700, nr. 34), p. 5.

⁴² Brief van de Minister voor Rechtsbescherming, *Kamerstukken II* 2021/22, 31753, nr. 262, p. 5.

onderdelen een efficiëntiewinst te kunnen realiseren. De beoogde efficiëntiewinst berust op de volgende aannames:⁴³

- Door de eerste lijn te versterken zal de instroom in de tweede lijn verminderen.
- Voor zaken waarin op dit moment geen eigen bijdrage wordt opgelegd, zal dit in het gewijzigde stelsel ook niet gebeuren. Voor de overige zaken is aangenomen dat een deel van het totaal opgelegde bedrag aan eigen bijdrage niet inbaar is.
- Door de omvorming van een toevoegingenstelsel naar een stelsel met rechtshulppakketten treedt een verschuiving op naar andere vormen van (gesubsidieerde) rechtsbijstand dan enkel verzorgd door een advocaat.
- Doordat advocaten minder tijd kwijt zijn aan met name het innen van de eigen bijdrage is een generieke efficiëntiewinst te behalen.
- De verhoging van de proceskostenvergoeding is een financiële prikkel die leidt tot minder beroepszaken en die afwegingen door de bestuursorganen verbetert in die zaken waarin ze het bezwaar gegrond verklaren.

2.5 Bijstelling van de oorspronkelijke plannen van de stelselwijziging

De lerende aanpak van de stelselwijziging is ook terug te zien in de ontwikkeling van de subdoelstellingen. In de opeenvolgende voortgangsrapportages zijn de subdoelstellingen op basis van opgedane ervaringen steeds concreter vormgegeven. Hoewel onder leiding van een nieuwe Minister voor Rechtsbescherming de stelselwijziging grotendeels op de ingeslagen weg wordt voortgezet, wordt in de zevende voortgangsrapportage een koerswijziging ingezet. Dat de uitgangspunten van de stelselwijziging op een aantal punten bijstelling behoeven, is ingegeven door een andere maatschappelijke, politieke en financiële realiteit dan ten tijde van het opstellen van de contouren van de stelselwijziging.⁴⁴ Zo heeft de coronacrisis verschillende pilots vertraagd en geleid tot een tijdelijke sluiting van de balies van hJL. Ook de kinderopvangtoeslagaffaire heeft een grote impact gehad op het onderwerp rechtsbijstand. Hetzelfde geldt voor de uitvoering van de motie van de leden Van Nispen (SP) en Azarkan (DENK).⁴⁵ Daarin wordt opgeroepen om de vergoedingen voor rechtsbijstandsverleners werkzaam in het stelsel volgens scenario 1 van de commissie-Van der Meer te verbeteren. In de achtste voortgangsrapportage trekt de Minister de conclusie dat een nadere bijstelling van de oorspronkelijke plannen noodzakelijk is.⁴⁶ Deze bijstelling komt op het volgende neer:

- Geen verplichte gang langs de eerste lijn. Er is bij betrokken partijen onvoldoende draagvlak voor de invoering van een verplichte gang langs de eerste lijn voor alle rechtzoekenden, voordat zij aanspraak kunnen maken op tweedelijns gesubsidieerde rechtsbijstand. Gevreesd wordt dat rechtzoekenden de verplichte gang langs de eerste lijn als een extra drempel zullen ervaren. Het gaat dan vooral om situaties waarin de rechtzoekende met een tas vol papieren aanklopt bij een advocaat of mediator in de buurt, die deze rechtzoekende dan eerst moet doorverwijzen naar hJL. Het gevaar bestaat dan dat de rechtzoekende het erbij laat zitten en van de radar verdwijnt.⁴⁷

⁴³ Blom, M., Berk, v. de, Goedvolk, M., Kluit, S. en Velpen, M. Vander (2020). Doorrekening modernisering stelsel rechtsbijstand. Toetsing aannames doorrekening bij de ketenpartners. Significant Public.

⁴⁴ Brief van de Minister voor Rechtsbescherming, *Kamerstukken II 2021/22*, 31753, nr. 262, p. 4.

⁴⁵ Kamerstuk 31, 31753, nr. 239.

⁴⁶ Brief van de Minister voor Rechtsbescherming, *Kamerstukken II 2022/23*, 31753, nr. 268, p. 3.

⁴⁷ Brief van de Minister voor Rechtsbescherming, *Kamerstukken II 2022/23*, 31753, nr. 268, p. 3-4.

- Geen invoering van rechtshulppakketten. De subdoelstellingen voor de tweede lijn blijven gehandhaafd. Er wordt echter voor gekozen deze niet via de rechtshulppakketten te realiseren, maar via inbedding in de bestaande forfaitaire vergoedingensystematiek. Het besluit om de rechtshulppakketten niet in te voeren is gebaseerd op ervaringen die tijdens de pilotfase zijn opgedaan. De ontwikkeling van de rechtshulppakketten is zeer complex gebleken, er bestaat bij betrokken professionals weinig draagvlak voor en het concept blijkt in de praktijk niet goed toepasbaar. Daarnaast kunnen rechtshulppakketten niet in alle rechtsgebieden worden ingezet. Zo wordt rechtsbijstand in bijvoorbeeld strafzaken en asielzaken altijd door een advocaat verleend.⁴⁸
- Geen nieuwe systematiek voor de eigen bijdrage. Het uitgangspunt van de nieuwe systematiek was om de hoogte van de eigen bijdrage meer afhankelijk te maken van de kosten voor rechtsbijstand en een nieuwe verdeling in de inkomenscategorieën te maken. Een belangrijk doel daarvan was om de ongewenste uitwerking – (onnodig) doorprocederen – van een gesignaleerde verkeerde prikkel in het stelsel te voorkomen. Voortschrijdend inzicht laat zien dat de nieuwe systematiek voor de rechtzoekende onzekerheid met zich meebrengt. Het zal op voorhand niet altijd duidelijk zijn in welke mate rechtsbijstand nodig is waardoor de hoogte van de eigen bijdrage niet bekend zal zijn. Het is dus maar de vraag of de rechtzoekende keuzes voor een bepaalde vorm van rechtshulp beter kan afwegen (een belangrijk beoogd resultaat van de nieuwe systematiek). Daarbij zou de consequentie van de nieuwe systematiek zijn dat mensen die complexe juridische problematiek hebben meer moeten betalen (ook als dat buiten hun schuld ligt). Dat is niet wenselijk omdat zij in feite geen keuze hebben wat betreft de vorm van rechtshulp. De nieuwe systematiek zal de afweging en keuzes van rechtzoekenden maar beperkt kunnen beïnvloeden. Ook de inkomenscategorieën zullen niet worden aangepast. Een verschuiving van de inkomensgrenzen zou betekenen dat een rechtzoekende in een hogere inkomenscategorie komt te vallen. Het resultaat hiervan is dat een hogere eigen bijdrage, ten opzichte van de bestaande situatie, betaald zou moeten worden. Dat zou een onwenselijk drempelverhogend effect voor rechtzoekenden hebben.⁴⁹

Hoewel het om een belangrijke koerswijziging gaat, is de invloed ervan op de subdoelstellingen van de stelselwijziging beperkt. De eerste subdoelstelling bij de ‘Verbetering van de kwaliteit in de tweede lijn’ krijgt een andere invulling. Het doel om meer grip op de kosten en de kwaliteit te krijgen blijft bestaan, maar dit zal niet meer via rechtshulppakketten worden gerealiseerd. De derde subdoelstelling (een nieuwe systematiek van eigen bijdrage) is komen te vervallen. De invloed van de bijstelling van de oorspronkelijke plannen op de wijze waarop pilots al dan niet bijdragen aan de subdoelstellingen, zal daarentegen groter zijn. De koerswijziging zal consequenties hebben voor de ervaringen die in de pilots zijn opgedaan met nieuwe werkwijzen en instrumenten en in hoeverre die ervaringen bruikbaar blijken te zijn voor de verdere uitwerking van de stelselwijziging.

⁴⁸ Brief van de Minister voor Rechtsbescherming, *Kamerstukken II 2022/23*, 31753, nr. 268, p. 4-5.

⁴⁹ Brief van de Minister voor Rechtsbescherming, *Kamerstukken II 2021/22*, 31753, nr. 262, p. 5-6.

2.6 Aansluiting tussen pilotdoelen en subdoelstellingen van de stelselwijziging

2.6.1 Algemene beschrijving

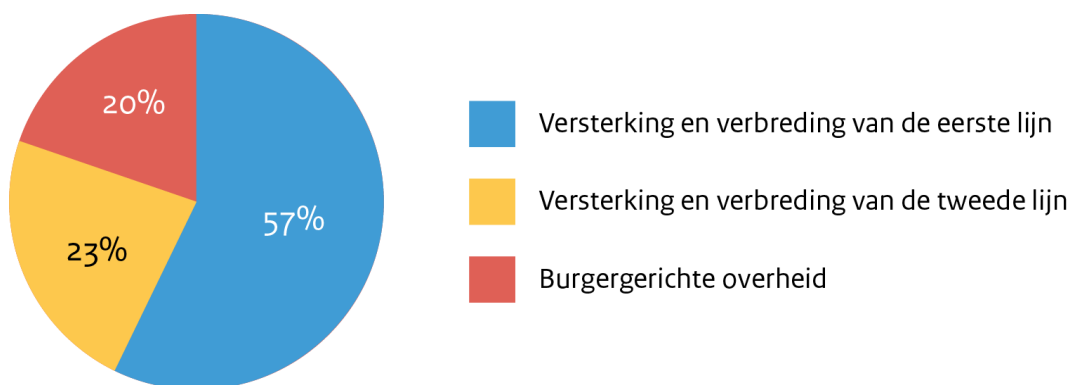
In deze paragraaf relateren we de 129 door ons geselecteerde pilotdoelen⁵⁰ (die, zoals we in paragraaf 1.3.2 hebben beschreven, zijn afgeleid uit de documentatie) aan de subdoelstellingen van de stelselwijziging. Dit doen we door op basis van een inhoudelijke interpretatie de individuele pilotdoelen te relateren aan de subdoelstellingen. In het kader hieronder geven we met een voorbeeld weer hoe we die interpretaties hebben gemaakt.

Box 2.1 Voorbeeld van een door ons gelegde relatie tussen pilotdoel en subdoelstelling stelselwijziging

Het pilotdoel "de website www.Uitelkaar.nl biedt rechtzoekenden onafhankelijke informatie over scheiden" sluit inhoudelijk aan bij subdoelstelling "laagdrempelige informatie en advies voor iedereen." Beide hebben betrekking op het informeren van rechtzoekenden.

Het resultaat van de inhoudelijke vergelijking tussen de pilotdoelen en de subdoelstellingen is in bijlage 3 per cluster van subdoelstellingen weergegeven. In het deel van de tabel met een blauwe titelbalk wordt de relatie tussen pilotdoelen en de versterking en verbetering van de eerste lijn weergegeven. De relatie tussen pilotdoelen en de verbetering van de kwaliteit in de tweede lijn is weergegeven in het deel van de tabel met de gele titelbalk. In het deel van de tabel met een rode titelbalk wordt de relatie weergegeven tussen pilotdoelen en burgergerichte overheid. Figuur 2.2 geeft een samenvatting van de bevindingen en maakt duidelijk hoe de pilotdoelen, zoals geselecteerd in dit onderzoek, zijn verdeeld over de clusters van subdoelstelling van de stelselwijziging. Uit het figuur komt naar voren dat op basis van alle pilots gezamenlijk de nadruk ligt op de versterking en verbreding van de eerste lijn. Meer dan de helft van de 129 pilotdoelen sluit aan bij dit cluster van subdoelstellingen. Ruim twintig procent van de pilotdoelen is gericht op de verbetering van de kwaliteit in de tweede lijn. Twintig procent van de pilotdoelen sluit aan bij burgergerichte overheid.

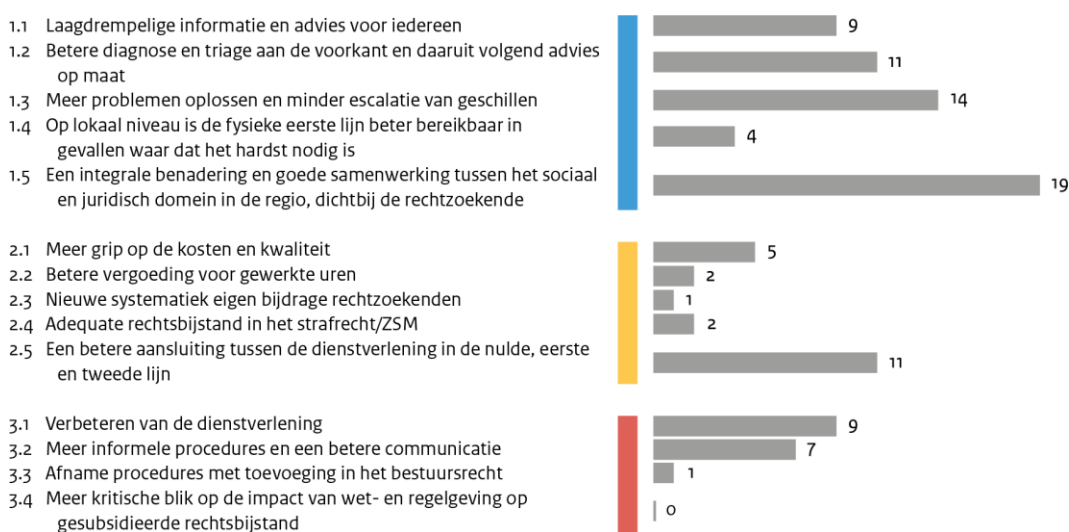
Figuur 2.2 Pilotdoelen (129) verdeeld naar cluster van subdoelstellingen van de stelselwijziging



⁵⁰ Het overzicht van de 129 pilotdoelen is het resultaat van de selectieprocedure zoals beschreven in hoofdstuk 1. In termen van leesbaarheid verwijzen we hier in het vervolg van dit rapport verkort naar als 'pilotdoelen'.

Het is ook interessant om de relatie met de subdoelstellingen van de stelselwijziging te bekijken op het niveau van de pilots.⁵¹ Deze bevindingen worden samengevat in figuur 2.3. Het figuur maakt inzichtelijk hoe de pilots zijn verdeeld over de subdoelstellingen. Een duidelijke meerderheid van de pilots sluit aan bij de integrale benadering en goede samenwerking tussen het sociaal en juridisch domein in de regio, dichtbij de rechtzoekende (eerste lijn). Een substantieel deel van de pilots blijkt aan te sluiten bij meer problemen oplossen en minder escalatie van geschillen (eerste lijn), verbeteren van de dienstverlening (burgergerichte overheid), meer grip op de kosten en kwaliteit (tweede lijn) en betere diagnose en triage aan de voorkant en daaruit volgend advies op maat (eerstelij). Ook zijn er vijf subdoelstellingen waarbij maar relatief weinig pilots aansluiten. Dit zijn de nieuwe systematiek eigen bijdrage rechtzoekenden (tweede lijn), betere vergoeding voor gewerkte uren (tweede lijn), afname procedures met toevoeging in het bestuursrecht (burgergerichte overheid), adequate rechtsbijstand in het strafrecht/ZSM (tweede lijn) en op lokaal niveau fysieke eerste lijn beter bereikbaar in gevallen waar dat het hardst nodig is (eerste lijn). Geen enkele pilot sluit aan bij de subdoelstelling gericht op het vergroten van de kritische blik op de impact van wet- en regelgeving op gesubsidieerde rechtsbijstand.

Figuur 2.3 Het aantal pilots per subdoelstelling van de stelselwijziging^a



a Het aantal pilots telt in dit figuur op tot 95 omdat pilots aan meerdere subdoelstellingen van de stelselwijziging gerelateerd kunnen worden.

2.6.2 Schematisch overzicht van de aansluiting van de pilots bij de stelselwijziging

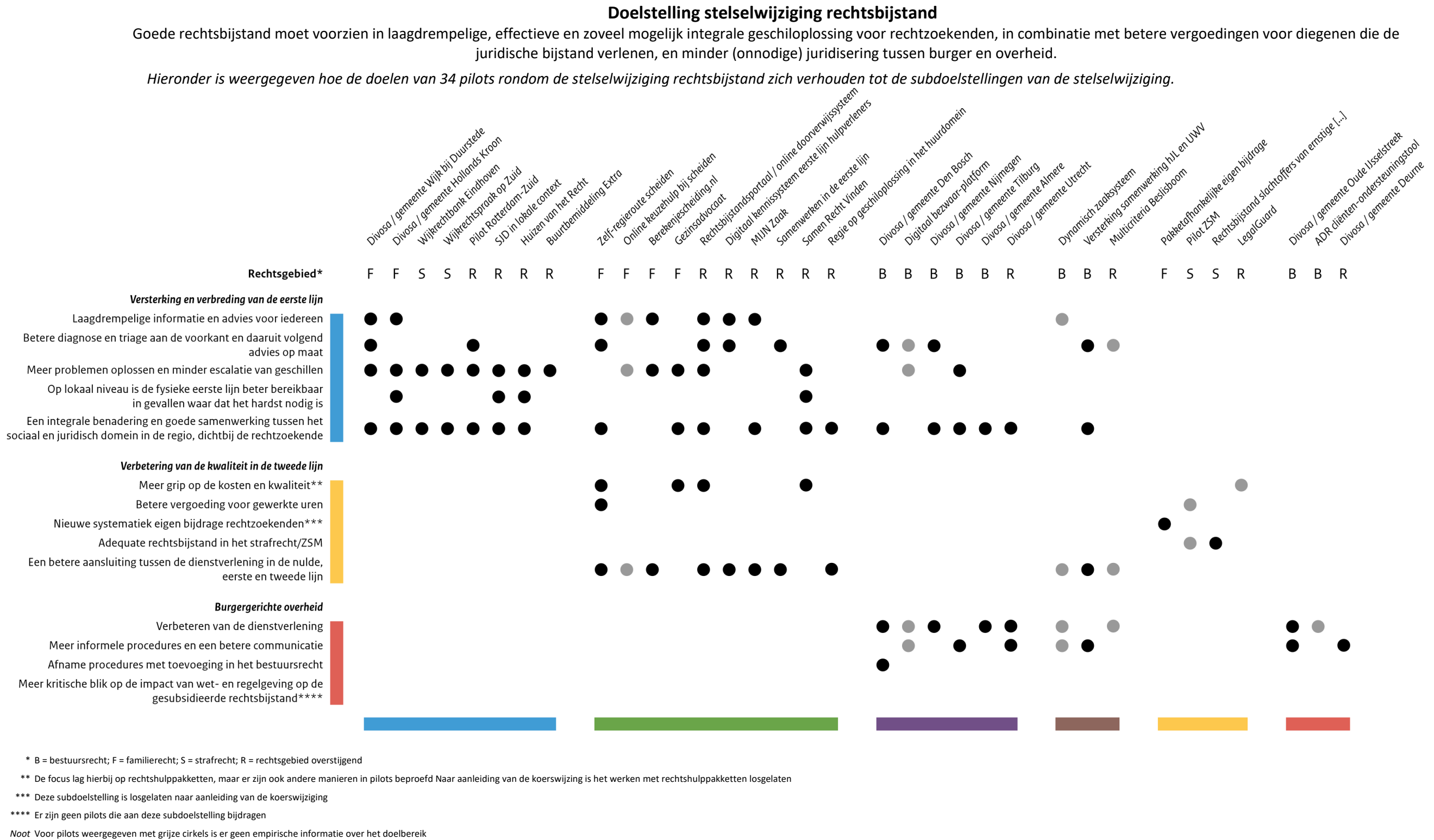
Op basis van de aansluiting tussen de pilotdoelen en de subdoelstellingen van de stelselwijziging is een schematisch overzicht afgeleid op het niveau van de pilots (zie figuur 2.4). Dit overzicht drukt uit op welke onderdelen van de stelselwijziging vanuit de pilots iets kan worden geleerd. Het is belangrijk om te benadrukken dat het hier gepresenteerde overzicht inzicht geeft in hoe de pilots aansluiten bij de doelstelling van de stelselwijziging. In zekere zin is het overzicht een weergave van de geformuleerde intenties van de pilots. Het geeft geen inzicht in de daadwerkelijk behaalde resultaten. Het overzicht is weergegeven in de vorm van een matrix. De

⁵¹ Dit is als het ware een vorm van aggregeren van gegevens. Op basis van het niveau van de pilotdoelen gaan we na hoe de pilots gerelateerd zijn aan de subdoelstellingen.

subdoelstellingen van de stelselwijziging staan in de rijen. De pilots staan in de kolommen met daaronder het rechtsgebied waarop de pilot is gericht. De bolletjes geven weer bij welke subdoelstellingen de pilots aansluiten. De algemene doelstelling van de stelselwijziging is boven de matrix afgebeeld. Het patroon van de bolletjes brengt in kaart hoe de 34 pilots als geheel aansluiten bij de doelstelling van de stelselwijziging. Het schema geeft geen inzicht in de daadwerkelijke bijdrage van de pilots aan het bereiken van de doelstelling van de stelselwijziging. Dat wordt uitgewerkt op basis van de bespreking van de behaalde resultaten binnen de pilots, eerder aangeduid als het interne succes.

Het schematisch overzicht levert enkele belangrijke inzichten op. Door de matrix van links naar rechts te bekijken, wordt een beeld verkregen van de mate waarin de pilots bijdragen aan de drie clusters van subdoelstellingen (aangegeven met een verticale blauwe, gele of rode balk). Zo bekeken levert het patroon van bolletjes een vergelijkbaar beeld op als beschreven in de vorige paragraaf op basis van de pilotdoelen. De meeste pilots sluiten aan bij de versterking en verbreding van de eerste lijn. Een kleiner deel van de pilots sluit aan bij de verbetering van de kwaliteit in de tweede lijn. Het deel van de pilots dat aansluit bij een burgergerichte overheid is het kleinst.

Figuur 2.4 Schematisch overzicht van de relatie tussen pilots en de subdoelstellingen van de stelselwijziging



Door de matrix van boven naar onder te bekijken, ontstaat een beeld hoe volledig pilots aansluiten bij de subdoelstellingen. Iets meer dan de helft van de pilots sluit aan bij een van de clusters van subdoelstellingen. Tien pilots sluiten aan bij de versterking en verbreding van de eerste lijn (de horizontale blauwe balk), zes pilots bij de verbetering van de kwaliteit in de tweede lijn (de horizontale gele balk) en drie pilots bij een burgergerichte overheid (de horizontale rode balk). Iets minder dan de helft van de pilots sluit aan bij twee clusters van subdoelstellingen. Zeven pilots sluiten zowel aan bij de versterking en verbreding van de eerste lijn als bij de verbetering van de kwaliteit in de tweede lijn (de horizontale groene balk). Zes pilots sluiten aan bij de versterking en verbreding van de eerste lijn en bij een burgergerichte overheid (de horizontale paarse balk). Ook zijn er drie pilots die aansluiten bij de versterking en verbreding van de eerste lijn, de verbetering van de kwaliteit in de tweede lijn en een burgergerichte overheid (de horizontale bruine balk).

In het overzicht is ook naar voren gebracht op welke rechtsgebieden de pilots zijn gericht.⁵² We zien dat veertien pilots een rechtsgebied overstijgend toepassingsbereik hebben.⁵³ In het geval dat de elementen van de pilot effectief blijken te zijn, zijn deze breed inzetbaar in het gewijzigde stelsel. De prioriteit die in de Contourennota en de voortgangsrapportages is gelegd op scheiden, op rechtsbijstand in strafzaken en geschillen tussen overheid en burger is ook terug te zien in de pilots die zijn gericht op het familierecht, het strafrecht en het bestuursrecht.

Het in kaart brengen van de relatie tussen de doelen van de pilots en de subdoelstellingen van de stelselwijziging laat zien dat er veel geleerd kan worden van de pilotfase. Alle pilots samen sluiten aan bij het geheel aan subdoelstellingen van de stelselwijziging. Het laat echter nog niet zien wat de daadwerkelijke bijdrage is op basis van de resultaten die met de pilots zijn behaald. Deze stap maken we in de volgende hoofdstukken waarin we laten zien wat met de pilots is bereikt en wat daarvan kan worden geleerd voor de stelselwijziging. Het schematisch overzicht van de koppeling tussen pilotdoelen en subdoelstellingen vormt het kader waarmee we de informatie over doelbereik en potentiële bijdrage aan de stelselwijziging structureren.

2.7 Deelconclusie

In dit hoofdstuk beogen we antwoord te geven op de eerste algemene vraagstelling. Die hebben we in het eerste hoofdstuk uitgewerkt in vijf concrete onderzoeksvragen. In deze laatste paragraaf gebruiken we de bevindingen van dit hoofdstuk voor het beantwoorden van die vijf onderzoeksvragen. Door de onderzoeksvragen te beantwoorden reconstrueren we de doelstelling van de stelselwijziging, geven we een overzicht van de pilotdoelen en laten we zien hoe de pilotdoelen aansluiten bij de doelstelling van de stelselwijziging. Het resultaat hiervan is een schematisch overzicht dat laat zien op welke onderdelen van de doelstelling van de stelselwijziging pilots potentieel een bijdrage kunnen leveren. Het schematisch overzicht van de aansluiting tussen pilotdoelen en de doelstelling van de stelselwijziging gebruiken we ook als een analysekader in het volgende hoofdstuk. Met behulp van het kader structureren we de informatie over doelbereik en potentiële bijdrage aan de stelselwijziging.

⁵² In een rapportage over tussentijdse bevindingen is eveneens een poging gedaan om tot een indeling van pilots te komen, Blom, M., Haaren, R. van, Kluit, S., & Zoutenbier, M. (2022). Inzicht in pilots rechtsbijstand in het kader van de stelselwijziging. Significant Public. Wij hebben gekozen voor een indeling naar rechtsgebied.

⁵³ Pilot "Regie op geschiloplossing in het huurdomein" is bij de categorie "rechtsgebied overstijgend" ingedeeld om te voorkomen dat voor een pilot een extra categorie gebruikt moet worden.

Onderzoeksvraag 1: Hoe kan de situatie met betrekking tot het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand anno 2018 worden gekenmerkt?

De situatie met betrekking tot het stelsel in 2018 wordt gekenmerkt door de ervaren noodzaak het stelsel te moderniseren, met name omdat verschillende commissies constateerden dat het stelsel onder druk stond en gewijzigd diende te worden. Naar aanleiding hiervan gaf de Minister voor Rechtsbescherming in 2018 de stand van zaken van het stelsel. De stand van zaken kan worden geschetst op basis van zeven aandachtspunten.

- Rechtsbijstand schoot tekort in die gevallen waar een juridische benadering geen oplossing bood voor de achterliggende problematiek.
- Een daling in de ervaren juridische problemen van burgers en een daling in het aantal rechtszaken, leek samen te gaan met een stijging in het beroep op de gesubsidieerde rechtsbijstand⁵⁴.
- Er zaten verkeerde prikkels in het stelsel. De financiering van rechtsbijstand was te weinig verbonden aan het bereiken van een oplossing. De eigen bijdrage werd niet altijd geïnd door rechtsbijstandsverleners. Ook ontbrak een goede filter aan de voorkant.
- Er werden veel juridische procedures gevoerd tussen de overheid en burgers.
- Er was een risico op ongelijke toegang tot het recht in die zaken waarin de ene partij Wrb-gerechtigd was en de andere partij net niet. Voor burgers die net boven de inkomens-/vermogensgrens van de Wrb vallen, waren commerciële tarieven voor rechtsbijstandsverleners vaak moeilijk te betalen.
- De vergoedingen voor rechtsbijstandsverleners waren niet meer van deze tijd. Het risico bestond dat hierdoor in de toekomst onvoldoende rechtsbijstandsverleners in het stelsel actief zouden zijn.
- De kwaliteit van de rechtsbijstandsverlening was nog te vaak onvoldoende. De problemen deden zich vooral voor bij advocaten die te weinig inhoudelijke kennis hadden, procesvaardigheden misten, te veel zaken of zaaksoorten deden of zich als prijsvechter manifesteerden.

Onderzoeksvraag 2: Welke doelstelling wordt met de stelselwijziging rechtsbijstand nagestreefd?

De eerste contouren van het gewijzigde stelsel zijn gebaseerd op vier uitgangspunten: toegankelijkheid, onafhankelijkheid, kwaliteit en duurzaamheid. In de eerste plaats zou het stelsel als het ware een trechterwerking moeten hebben. Informatie en advies moeten voor iedereen op een laagdrempelige manier beschikbaar zijn en vanuit dit brede startpunt spitst het stelsel zich steeds meer toe naar specialistische juridische hulpverlening. Deze opzet moet ervoor zorgen dat burgers bij het aanpakken van hun problemen precies de hulp krijgen die ze nodig hebben. In de tweede plaats wordt benadrukt dat de rechtzoekende en zijn of haar probleem in het gewijzigde stelsel centraal moeten staan. In de derde plaats is het gewijzigde stelsel erop gericht om geschillen in een vroeg stadium (voordat ze escaleren) op een laagdrempelige manier op te lossen en iedereen toegang te geven tot onafhankelijke rechtsbescherming. Dit moet zorgen voor een betere beoordeling van het probleem van de rechtzoekende en op basis daarvan het bieden van de meest passende hulp. Tot slot is het van belang om de juridisering van de samenleving te verminderen. Hiertoe moet de overheid het goede voorbeeld geven door een minder formalistische houding en meer

⁵⁴ In de Contourennota wordt op basis van cijfers over afgegeven toevoegingen over de periode 2000-2017 geconcludeerd dat er sprake is van een toename in het beroep op gesubsidieerde rechtsbijstand. De stijging in het aantal afgegeven toevoegingen is vooral zichtbaar voor 2008. Tussen 2008 en 2016 fluctueren de aantallen. Recente cijfers van de RvR laten vanaf 2016 een lichte daling zien in het aantal afgegeven toevoegingen ([Cijfers en trends - raadvoorrechtsbijstand.org](https://www.raadvoorrechtsbijstand.org)).

bewustwording van hun procedeedrag en de gevolgen daarvan voor burgers. Deze uitgangspunten vormen de basis voor een tweeledige algemene doelstelling van de stelselwijziging:

- 'Goede rechtsbijstand moet voorzien in laagdrempelige, effectieve en zoveel mogelijk integrale geschiloplossing voor rechtzoekenden, in combinatie met betere vergoedingen voor diegenen die de juridische bijstand verlenen.'
- '[...] het programma rechtsbijstand [richt] zich op minder (onnodige) juridisering tussen burger en overheid [...].'

In de Contourennota en voortgangsrapportages is deze algemene doelstelling uitgewerkt in subdoelstellingen die in drie clusters verdeeld zijn.

Versterking en verbreding van de eerste lijn

- Laagdrempelige informatie en advies voor iedereen.
- Betere diagnose en triage aan de voorkant en daaruit volgend advies op maat.
- Meer problemen oplossen en minder escalatie van geschillen.
- Op lokaal niveau is de fysieke eerste lijn beter bereikbaar in gevallen waar dat het hardst nodig is.
- Een integrale benadering en goede samenwerking tussen het sociaal en juridisch domein in de regio, dicht bij de rechtzoekende.

Verbetering van de kwaliteit in de tweede lijn

- Meer grip op de kosten en kwaliteit.
- Betere vergoeding voor gewerkte uren.
- Nieuwe systematiek eigen bijdrage rechtzoekenden.
- Adequate rechtsbijstand in het strafrecht/ZSM.
- Een betere aansluiting tussen de dienstverlening in de nulde, eerste en tweede lijn.

Burgergerichte overheid

- Verbeteren van de dienstverlening.
- Meer informele procedures en een betere communicatie.
- Afname procedures met toevoeging in het bestuursrecht.
- Meer kritische blik op de impact van wet- en regelgeving op de gesubsidieerde rechtsbijstand.

Het geheel aan subdoelstellingen betreft de stand van zaken aan het einde van de pilotfase (december 2022).

Onderzoeksvraag 3: In hoeverre is de doelstelling van de stelselwijziging sinds 2018 bijgesteld?

De (sub)doelstellingen van de stelselwijziging zoals deze zijn vormgegeven in de Contourennota van 2018 worden verder uitgewerkt in halfjaarlijkse voortgangsrapportages. In de zevende en achtste voortgangsrapportage (juli 2022/januari 2023) wordt een bijstelling van de subdoelstellingen aangekondigd. De bijstelling omvat drie maatregelen die vallen onder het cluster 'verbetering van de kwaliteit in de tweede lijn':

- Geen invoering van rechtshulp pakketten: Uit ervaringen opgedaan in de pilotfase blijkt dat de ontwikkeling van rechtshulp pakketten en de toepassing ervan in de praktijk zeer complex is, ook ontbreekt hiervoor draagvlak bij betrokken

professionals. De doelstellingen in de tweede lijn zullen worden gerealiseerd via inbedding in de bestaande forfaitaire vergoedingssystematiek.

- Geen nieuwe systematiek voor de eigen bijdrage: De hoogte van de eigen bijdrage wordt niet afhankelijk van de kosten voor rechtsbijstand. Een dergelijke systematiek zou onwenselijke gevolgen hebben voor rechtzoekenden. Het zou leiden tot onzekerheid over de kosten en hogere kosten voor rechtzoekenden met complexe juridische problematiek. Ook wordt afgezien van een verschuiving van de inkomensgrenzen voor de eigen bijdrage, waardoor rechtzoekenden een hogere eigen bijdrage zouden moeten betalen.
- Geen verplichte gang langs de eerste lijn: Bij betrokken partijen blijkt onvoldoende draagvlak te bestaan voor verplichte consultatie van de eerste lijn voor alle rechtzoekenden voordat zij aanspraak kunnen maken op tweedelijns rechtsbijstand. Het drempelverhogende effect van deze maatregel wordt onwenselijk gevonden, met name voor minder zelfredzame rechtzoekenden die te maken hebben met multiproblematiek.

Onderzoeksvraag 4: Welke doelen worden met de pilot nagestreefd?

De pilotdoelen hebben we afgeleid uit de individuele onderzoeken waarmee de pilots zijn geëvalueerd. Bij de verwerking van de informatie is duidelijk geworden dat er een grote variatie bestaat in pilots. Zo zijn er werkwijzen en digitale instrumenten die daadwerkelijk zijn uitgetoetst, *proof of concepts* die nog niet in de praktijk zijn gebracht en pilots die voortijdig zijn gestopt. Ook de variatie in het evalueren van de pilots is groot. Een deel van de pilotevaluaties is binnen de pilot zelf uitgevoerd, terwijl een ander deel door een externe partij is uitgevoerd. Daarnaast zijn sommige pilots geëvalueerd op basis van beperkte data terwijl andere pilots zijn geëvalueerd op basis van uitgebreide data. Als gevolg van deze variatie bestaat er een veelheid aan uiteenlopende pilotdoelen die in de documenten op verschillende niveaus van analyse zijn gerapporteerd. Om de informatie over de pilotdoelen uit de evaluaties op een zo uniform mogelijke manier te verwerken tot een overzicht hebben we een systematiek gebruikt (zie paragraaf 1.3.2). Belangrijke uitgangspunten van de systematiek zijn dat geëvalueerde, operationele en geëxpliciteerde pilotdoelen worden geïdentificeerd en geselecteerd. Zodoende gebruiken we pilotdoelen waarover in de evaluaties empirische informatie is verzameld. Dat is nodig om op basis van het al dan niet bereiken van die pilotdoelen, een inschatting te kunnen maken van de potentiële doorwerking of opschaling van pilotresultaten en uiteindelijk van de bijdrage aan de stelselwijziging. Door deze systematiek toe te passen op de informatie uit de pilotevaluaties, hebben we een overzicht van in totaal 129 pilotdoelen opgesteld.

Onderzoeksvraag 5: In hoeverre kunnen de met de pilots beoogde doelen worden gekoppeld aan de doelstelling van de stelselwijziging?

De koppeling tussen de 129 pilotdoelen en de subdoelstellingen van de stelselwijziging hebben we gemaakt met behulp van een inhoudelijke interpretatie van beide. Dit heeft geresulteerd in een schematisch overzicht van de aansluiting tussen de pilotdoelen en de subdoelstellingen. Het is belangrijk om te benadrukken dat het overzicht is gebaseerd op de pilotdoelen die in zekere zin weergeven wat de intenties van de pilots zijn. Het overzicht laat daarmee alleen zien op welke onderdelen van de doelstelling van de stelselwijziging pilots potentieel een bijdrage kunnen leveren. Het laat niet zien wat de daadwerkelijke bijdrage is op basis van de resultaten die met de pilots zijn behaald. Dat is onderwerp van de volgende hoofdstukken waarin we laten zien wat met de pilots is bereikt en wat daarvan kan worden geleerd voor de stelselwijziging. Het schematisch overzicht van de koppeling tussen pilotdoelen en subdoelstellingen

vormt het kader waarmee we de informatie over het doelbereik en de potentiële bijdrage aan de stelselwijziging structureren.

Het schematisch overzicht maakt duidelijk dat de meeste pilots aansluiten bij de versterking en verbreding van de eerste lijn. Een kleiner deel van de pilots sluit aan bij de verbetering van de kwaliteit in de tweede lijn. Het deel van de pilots dat aansluit bij een burgergerichte overheid is het kleinst. Daarnaast laat het overzicht zien dat iets meer dan de helft van de pilots aansluit bij een van de clusters van subdoelstellingen. Iets minder dan de helft van de pilots sluit aan bij twee clusters van subdoelstellingen. Ook zijn er drie pilots die aansluiten bij alle drie de clusters van subdoelstellingen. Dit laat zien dat er veel geleerd kan worden van de pilotfase met betrekking tot het uiteindelijk realiseren van de stelselwijziging. Alle pilots samen sluiten aan bij het geheel aan subdoelstellingen van de stelselwijziging. Voor zowel de versterking en verbreding van de eerste lijn als de verbetering van de kwaliteit in de tweede lijn als een burgergerichte overheid, zijn er voldoende pilots waaruit werkzame elementen naar voren kunnen komen. Ook sluit bijna de helft van de pilots aan bij een combinatie van versterking en verbreding van de eerste lijn en verbetering van de kwaliteit in de tweede lijn, een combinatie van versterking en verbreding in de eerste lijn en burgergerichte overheid of een combinatie van alle drie. Het deel van de pilots dat aansluit bij alle drie de clusters van subdoelstellingen is echter beperkt tot drie pilots. Dit laat zien dat het voor een goede doorwerking van wat de pilotfase heeft opgeleverd, belangrijk is dat veelbelovende elementen uit verschillende pilots goed op elkaar worden afgestemd. Op die manier kan ervoor worden gezorgd dat er voldoende samenhang in de stelselwijziging blijft bestaan. Wel is duidelijk geworden dat de nadruk in de pilots is gelegd op het versterken en verbreden van de eerste lijn. Op dit onderdeel van de doelstelling van de stelselwijziging kan dus het meeste worden verwacht in termen van hoe de doelstelling kan worden bereikt.

3 Opbrengsten van de pilotfase van de stelselwijziging rechtsbijstand

3.1 Inleiding

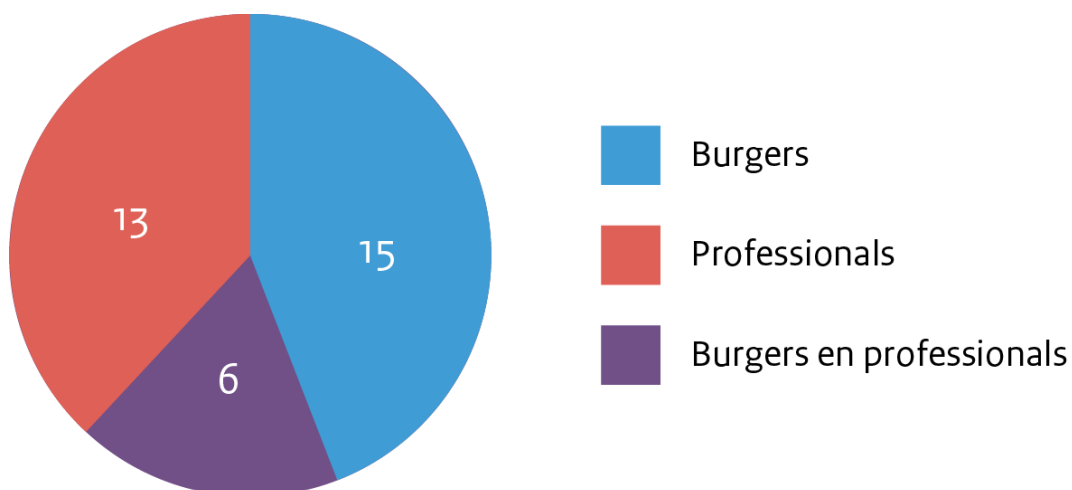
Een belangrijk doel van de pilotfase in het traject van de stelselwijziging is te leren van het ontwikkelen en waar mogelijk in de praktijk uitproberen van nieuwe (of aangepaste) werkwijzen en instrumenten. Ter bevordering van deze lerende aanpak zijn de 34 pilots geëvalueerd. Met dit overkoepelend onderzoek beogen we inzichtelijk te maken wat de pilots hebben opgeleverd. Dat houdt in dat we van de ontwikkelde en in veel gevallen in de praktijk uitgeprobeerde werkwijzen en instrumenten laten zien hoe die van betekenis kunnen zijn voor de verdere uitwerking van de stelselwijziging. In het vorige hoofdstuk hebben we hiertoe een kader geschetst in de vorm van een schematisch overzicht van de aansluiting tussen de pilotdoelen en de doelstelling van de stelselwijziging. In dit hoofdstuk richten we ons op de bevindingen die uit pilotevaluaties naar voren zijn gekomen. Uit deze evaluaties herleiden we een overzicht van instrumenten en werkwijzen die in de pilots zijn ontwikkeld. Ook geven we op basis van de evaluaties een overzicht van de resultaten die in de pilots zijn bereikt. Zodoende geven we in dit hoofdstuk antwoord op de tweede en derde algemene vraagstelling:

- II In welke mate bieden de beschikbare empirische bevindingen ondersteuning voor de effectiviteit van de werkwijzen en instrumenten uit de pilots?
- III In hoeverre kunnen de werkwijzen en instrumenten bijdragen aan het realiseren van de doelstelling van de stelselwijziging rechtsbijstand?

3.2 Algemene beschrijving van de pilotevaluaties

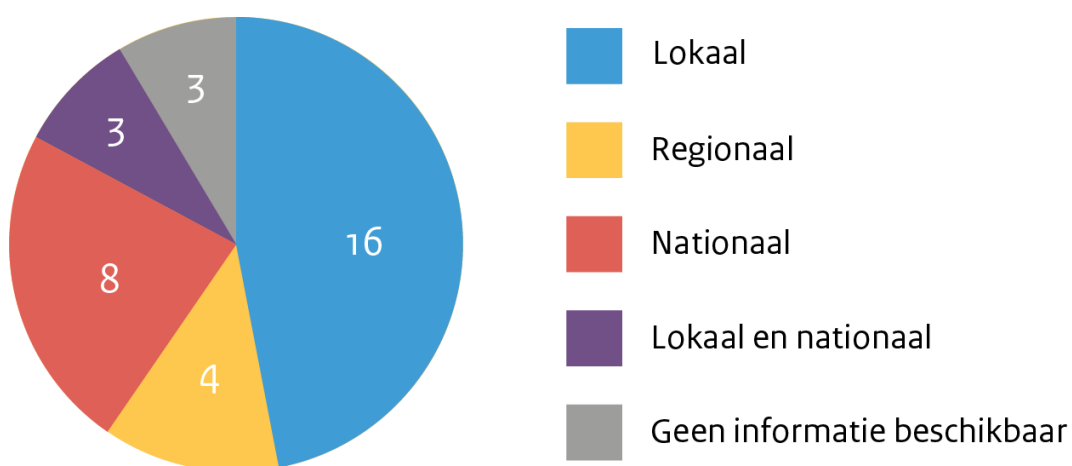
Voor de analyse waarvan we in dit hoofdstuk de bevindingen presenteren, hebben we gebruikgemaakt van de individuele pilotevaluaties. In bijlage 3 is een overzicht opgenomen met de belangrijkste kenmerken van deze evaluatiestudies. Om een beeld te krijgen van het empirisch materiaal geven we eerst een korte beschrijving van de evaluatieonderzoeken. Dit doen we aan de hand van de doelgroep waar de pilot op is gericht, de geografische spreiding van de pilot, het rechtsgebied, de onderzoeksmethode van de evaluatie, het design van het evaluatieonderzoek en de gebruikte data. Figuur 3.1 laat zien dat de meeste pilots zijn gericht op de rechtzoekenden, gevolgd door een combinatie van rechtzoekenden en professionals. Een kleiner deel van de pilots is uitsluitend gericht op de professional.

Figuur 3.1 Pilots ingedeeld naar de doelgroep waar pilotelementen op zijn gericht (n=34)



Het is ook relevant om te bespreken op welk geografisch niveau de pilot is gericht.⁵⁵ De resultaten die worden behaald in een pilot op lokaal niveau zijn niet altijd rechtstreeks te vertalen naar andere locaties of naar de bredere nationale context. Figuur 3.2 laat zien dat de meeste pilots in een lokale context zijn uitgevoerd. Een beduidend kleiner aantal is gericht op de regionale en nationale context. Drie pilots hebben een combinatie van zowel lokale als nationale context. Van drie pilots hebben we niet kunnen vinden wat de geografische spreiding is.

Figuur 3.2 Pilots ingedeeld naar geografische spreiding (n=34)

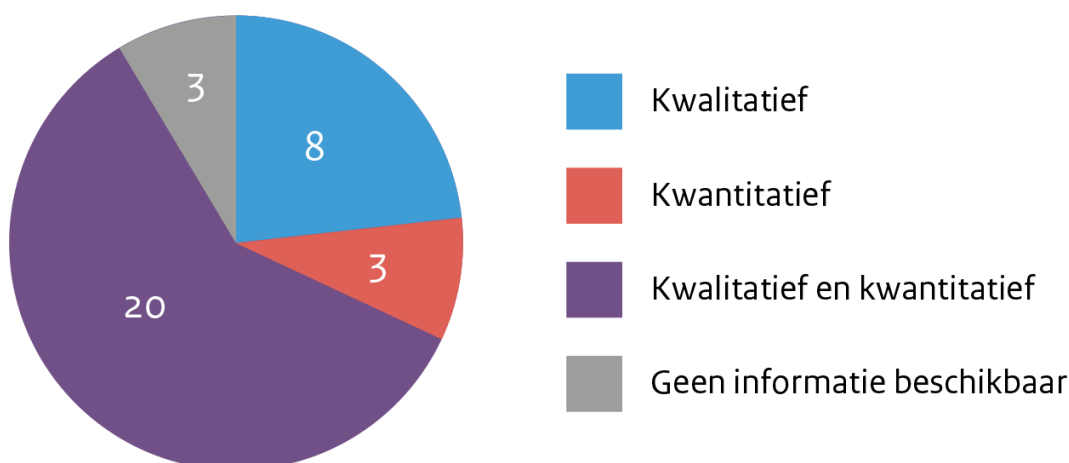


Verder zien we dat het toepassingsbereik van de pilots in termen van het rechtsgebied breed is. Wel is er een duidelijke nadruk gelegd op het familierecht en dan in het bijzonder scheidingen. Ook is een deel van de pilots gericht op meerdere rechtsgebieden.

⁵⁵ De categorie 'lokaal' gebruiken we voor pilots die zijn gericht op een of meerdere afzonderlijke dorpen, steden of gemeenten. De categorie 'regionaal' gebruiken we voor pilots die een groter geografisch gebied bestrijken. Dit kan gaan om pilots die in een provincie zijn uitgevoerd. De categorie 'nationaal' gebruiken we voor pilots die heel Nederland als bereik hebben.

Wat betreft de onderzoeksmethoden⁵⁶ heeft het merendeel van de pilotevaluaties gebruikgemaakt van een combinatie van kwalitatief en kwantitatief onderzoek (figuur 3.3). Er zijn relatief weinig pilotevaluaties die uitsluitend kwantitatieve methoden hebben ingezet.

Figuur 3.3 Pilots ingedeeld naar gebruikte onderzoeksmethoden van de pilotevaluaties (n=34)



Als we naar de onderzoekdesigns kijken dan zien we dat voor de hand liggende manieren van data verzamelen worden gebruikt. Het gaat om (groeps)interviews, (online) enquêtes, observeren, registratiegegevens, dossiers en data van website gebruik. Er bestaat een grote variatie in de beschikbare data. Het gaat van enkele geïnterviewde professionals tot tienduizenden gebruikers op basis van registratiegegevens.

3.3 Overzicht van werkwijzen en instrumenten

Alle pilots hebben werkwijzen, activiteiten of een instrument ontwikkeld waarnaar we in het vervolg in het kort zullen verwijzen als pilotelementen. Pilotelementen gebruiken we als een overkoepelend begrip. Hieronder vallen alle activiteiten die ontwikkeld zijn in het kader van de pilots. We scharen procedures, maatregelen, werkwijzen, instrumenten en platformen bijvoorbeeld allemaal onder dit begrip. In deze paragraaf geven we een overzicht van de pilotelementen. De pilotelementen zijn onderverdeeld naar doelgroep (burgers⁵⁷, professionals, en een combinatie van beiden), en worden naar categorie besproken. Twee pilots bespreken we in dit overzicht niet. Het gaat om de 'Pilot ZSM (Verkenning rechtsbijstand op ZSM)' waarmee op basis van een verkenning een advies wordt uitgebracht en de pilot 'Online keuzehulp bij scheiden' waarvan we niet beschikken over de evaluatie. In totaal zijn er 77 pilotelementen ontwikkeld binnen 32 pilots.

⁵⁶ Hierbij moet vermeld worden dat de elf pilots die gebruik hebben gemaakt van de subsidieregeling van de RvR het evaluatiekader 'stelselherziening rechtsbijstand' hebben meegekregen. Dit betreft een handreiking voor het monitoren en evalueren van initiatieven in het kader van de subsidieregeling stelselherziening rechtsbijstand (in opdracht van de RvR opgesteld door Significant Public).

⁵⁷ Burgers gebruiken we als meer algemene term voor rechtzoekenden en gebruikers.

3.3.1 Pilotelementen gericht op burgers

Er zijn 27 elementen ontwikkeld met burgers als doelgroep, zie tabel 3.1 voor een compleet overzicht van alle elementen. De elementen zijn onder te verdelen in vijf categorieën: 1) bereikbaarheid van diensten voor burgers en het contact met burgers, 2) kennisdeling met burgers, 3) stappenplannen, 4) websites en digitale oplossingen en tot slot 5) een categorie met overige elementen.

Tabel 3.1 Overzicht ingezette pilotelementen: Burgers

Elementen	Pilot
Bereikbaarheid van diensten voor burgers en contact met burgers	
Vast spreekuur van sociaal raadslieden bij het werk- en ontwikkelbedrijf van de gemeente	Divosa / Gemeente Den Bosch (Vitamine R)
(Twee)wekelijks spreekuur van hJL op afspraak, op het kantoor van het sociaal wijkteam	Divosa / Gemeente Hollands Kroon (Scheidingsplein)
Spreekuur sociaaljuridisch dienstverleners in de lokale bibliotheek	SJD in lokale context (Sociaal juridische hulp om de hoek)
Klanten van de afdeling Werk & Inkomen van de gemeente kunnen ook terecht bij het inloopspreekuur van de balie Sociaal Domein	Divosa / Gemeente Almere (Pilot het moreel kompas in de Almeerse praktijk)
Medewerkers van de Samen Recht Vinden-methodiek zijn fysiek aanwezig op locaties in verschillende gemeenten, voor inloopsprekuren en op afspraak	Samen Recht Vinden
Dagelijks iemand aanwezig bij buurtbemiddeling voor aanmeldingen, intakes en verwijzingen	Buurtbemiddeling Extra
Rechtzoekenden kunnen binnenlopen bij hJL voor een korte scan van multiproblematiek	Huis van het Recht (Heerlen)
Inrichting van een startpunt scheiden: fysiek, telefonisch en digitaal bereikbaar, sociale en juridische diensten zijn vertegenwoordigd	Divosa / Gemeente Wijk bij Duurstede (Startpunt scheiden)
Uitbreiding sociaal raadslieden, aanwezig op meer locaties (wijkpleinen)	Divosa / Gemeente Den Bosch (Vitamine R)
Medewerkers van de gemeente kunnen bellen met nummerherkenning	Divosa / Gemeente Almere (Pilot het moreel kompas in de Almeerse praktijk)
Klanten met een terugbelverzoek worden binnen 48 uur teruggebeld, het verzoek wordt pas na een aantekening in het systeem afgesloten	Divosa / Gemeente Almere (Pilot het moreel kompas in de Almeerse praktijk)
Slachtoffers van ernstig geweld worden actief benaderd door SHN en Slachtofferadvocaatuur	Rechtsbijstand slachtoffers ernstige gewelds- en zedenmisdrijven

Elementen	Pilot
Contact opnemen met de klant om de informatie-uitwisseling tussen hJL en UWV mogelijk te maken i.v.m. de AVG	Versterking samenwerking hJL en UWV
Kennisdeling met burgers	
Bijeenkomsten met ouders, met verhalen van ervaringsdeskundigen	Divosa / Gemeente Hollands Kroon (Scheidingsplein)
Online trainingen over de ouderrol na een scheiding.	Divosa / Gemeente Hollands Kroon (Scheidingsplein)
Stappenplannen	
Stappenplan gemeente: actief contact opnemen met klanten om hen hulp aan te bieden bij het voorkomen van fiscaaltechnische problemen. 1. Lijst uitdraaien met klanten waar het probleem mogelijk aan de orde is. 2. Inkomensconsulent belt de klanten om mogelijk een afspraak te maken met sociaal raadslieden. 3. Sociaal raadslieden beoordelen de situatie van de burger en bepalen of deze in aanmerking komt voor bijzondere bijstand – sociaal raadslieden schrijven een memo met de berekening die de gemeente nodig heeft voor de verstrekking. 4. De burger vraagt bijzondere bijstand aan en de gemeente kent deze toe.	Divosa / Gemeente Nijmegen (Vroegtijdig een passende oplossing)
Stappenplan gemeente: 1. Identificeren en selecteren van bezwaarmakers met 3 of meer bezwaren tegen een beschikking op grond van de Participatiewet/Wmo. 2. Activeren van bezwaarmakers om deel te nemen aan een traject van informele behandeling, eventuele multiproblematiek wordt in kaart gebracht met een diagnostisch instrument. 3. Bepalen en uitvoeren van een traject van informele behandeling en maatwerkondersteuning.	Divosa / Gemeente Tilburg (Dejuridiseren bij multiproblematiek in het sociale domein)
Stappenplan wijkrechtbank: 1. Selectie van zaken. 2. Gesprek tussen verdachte en advocaat. 3. Indiening zaak bij wijkrechtbank. 4. Casusoverleg. 5. Zitting wijkrechtbank, bij voorkeur in de wijk. 6. Tussentijdse monitoring. 7. Vervolgzitting. 8. Beëindiging procedure.	Wijkrechtbank Eindhoven
Stappenplan wijkrechtspraak waarin het Zorg- en Veiligheidshuis een centrale rol speelt: 1. Aanmelding en instroom via strafrecht (ZSM), schuldenrechter of zorgsignaal. 2. Raadplegen advies- en triagepunt voor indicatie multiproblematiek. 3. Indien casus geschikt is wordt een multidisciplinair overleg ingepland. 4. Tijdens het multidisciplinair overleg wordt een casemanager aangewezen die regie voert op de integrale aanpak.	Wijkrechtspraak op Zuid

Elementen	Pilot
5. Deelnemende bewoner krijgt ondersteuning van (sociaal)advocaat. 6. Zitting in gebouw dat dienstdoet als wijkcentrum.	
Stappenplan Samen Recht Vinden: methodiek voor het behandelen van geschillen 1. Probleemanalyse. 2. Contact maken met de andere partij, veel aandacht voor het aan tafel krijgen van de wederpartij. 3. Oplossing vinden op radicaal pragmatische wijze, informele zoekwijze.	Samen Recht Vinden
Stappenplan Huis van het Recht: 1. Rechtzoekende kan binnenlopen bij hJL voor korte scan multiproblematiek en of de aanpak toegevoegde waarde heeft. 2. Met instemming rechtzoekende wordt een bijeenkomst georganiseerd met alle bij de casus betrokken partijen (wat is nodig om verdere escalatie te voorkomen en problemen op te lossen?).	Huis van het Recht (Heerlen)
Stappenplan gezinsadvocaat (aanpassing proces - meer systematisch, protocolleren): risicotaxatie, opstellen plan van aanpak, behandeling, nazorg.	Gezinsadvocaat
Websites en digitale oplossingen	
Digitaal informatieplein (scheidingsplan.nl) met informatie en advies voor mensen die gaan scheiden.	Divosa / Gemeente Hollands Kroon (Scheidingsplein)
Doorontwikkeling zelfregieroute Uitelkaar.nl: aansluiting bij eerste lijn, versterken vroegtijdige signalering, ontwikkelen 'add-ons', (nazorgmodules), eigen toegang en 'flow' voor kinderen vanaf 12 jaar, signalering in latere fases, warme doorverwijzing en export van gegevens, aansluiting bij rechtbank.	Zelf-regieroute scheiden
Platform voor digitale ondersteuning met een diagnosetool: vragen kunnen stellen over het ontvangen besluit en een beslisboom om de beste handelwijze te bepalen na de ontvangst van een beslissing (en dus een mogelijk bezwaar).	Digitaal bezwaarplatform ^a
Platform voor digitale ondersteuning met een bezwaarportal: door bezwaarprocedure leiden, uitleg, tips en alternatieven.	Digitaal bezwaarplatform ^a
Website bestuurszaken (Participatiewet in bezwaar): informatie en advies (o.b.v. het uploaden van een brief geeft een algoritme advies, gebruikmakend van AI), zaaksysteem waarin partijen kunnen werken aan een oplossing o.b.v. een dynamisch stappenplan.	Dynamisch zaaksysteem (Bezwaarlab.nl) ^a
Overige elementen	
Verlaging van de eigen bijdrage voor het gebruik van Uitelkaar.nl,	Pakketafhankelijke eigen bijdrage (Pilot verlaging eigen bijdrage Uitelkaar.nl)
Buurtbemiddeling door twee registermediators in plaats van vrijwilligers,	Buurtbemiddeling Extra

a De in deze pilots ontwikkelde instrumenten zijn niet in de praktijk gebracht.

Bereikbaarheid van diensten voor burgers en contact met burgers

Meerdere pilots (tien) hebben ingezet op de bereikbaarheid van diensten en dienstverleners voor burgers en het contact met burgers. Onder 'bereikbaarheid' verstaan we manieren waarop een burger relatief eenvoudig toegang heeft tot informatie, advies of ondersteuning. Dit kan fysiek, maar bijvoorbeeld ook digitaal. 'Contact met burgers' gaat om de manieren waarop men contact met de burger onderhoudt, de focus ligt hier op de activiteiten van professionals richting burgers. In totaal zijn er dertien elementen ontwikkeld. Negen elementen uit acht pilots zijn gericht op de bereikbaarheid van diensten voor burgers. Vijf elementen zijn gericht op een spreekuur op een goed bereikbare locatie, of meer locaties, zodat burgers kunnen binnenlopen voor vragen, advies of een spreekuur. Ook zijn er elementen ontwikkeld gericht op het kunnen binnenlopen voor een korte scan, een startpunt dat fysiek, telefonisch en digitaal bereikbaar is en een uitbreiding van locaties waar men aanwezig is voor burgers.

Wat betreft het contact met burgers zijn er vier elementen ontwikkeld en lopen de werkwijzen uiteen. Het gaat bijvoorbeeld om de mogelijkheid om burgers vanuit de gemeente te bellen met nummerherkenning, of het binnen 48 uur terugbellen van burgers met een terugbelverzoek (en het verzoek pas afsluiten na een aantekening in het systeem). Ook is er sprake van het actief benaderen van slachtoffers van ernstig geweld door Slachtofferhulp Nederland (SHN) en slachtofferadvocatuur, of het contact opnemen met de burger om informatie-uitwisseling tussen hJL en het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) mogelijk te maken. In alle gevallen is er sprake van de doorontwikkeling van een bestaande aanpak.

Kennisdeling met burgers

Eén pilot richtte zich met twee elementen op het delen van kennis met burgers. Onder kennisdeling verstaan we de overdracht van kennis of ervaring aan de burger, in welke vorm dan ook. In de pilot die hier elementen op ontwikkeld heeft, gaat het om het organiseren van bijeenkomsten voor (scheidende) ouders met verhalen van ervaringsdeskundigen en online trainingen over de ouderrol na de scheiding. Het is onduidelijk of deze werkwijzen nieuw, of een mogelijke doorontwikkeling zijn van een eerdere pilot.

Stappenplannen

Er zijn zeven pilots waar de ingezette elementen samen een zogenaamd 'stappenplan' vormen ter ondersteuning van burgers. Specifiek gaat het hier om werkwijzen waarbij de verschillende onderdelen moeilijk los van elkaar gezien kunnen worden: elke stap volgt logisch op de voorgaande. Zie tabel 3.1 voor een uitgebreide uiteenzetting van de stappenplannen.

In twee gevallen is er sprake van een stappenplan dat specifiek voor gemeenten ontwikkeld is ter ondersteuning van hun inwoners. In de ene pilot gaat het om actief contact opnemen met inwoners om hen hulp aan te bieden bij het voorkomen van een specifiek fiscaaltechnisch probleem. Bij de andere pilot biedt de gemeente inwoners die drie of meer bezwaren hebben gemaakt tegen een beschikking op de grond van de Participatiewet en/of Wmo, een traject voor informele behandeling aan. Verder zijn er twee pilots gericht op een wijkrechtbank of wijkrechtspraak, waarin zaken geselecteerd worden en mogelijk behandeld worden in de wijkrechtbank. Tot slot zijn er drie pilots met een andersoortige werkwijze. In een pilot is een nieuwe methodiek ontwikkeld om problemen aan te pakken, in een pilot wordt gewerkt aan eventuele multiproblematiek van burgers en in een derde pilot gaat het om de aanpassing van het proces naar voorbeeld van de medische aanpak, waarin meer systematisch gewerkt wordt en meer geprotocolleerd wordt om een probleem op te lossen. In bijna

alle gevallen gaat het hier om een nieuwe werkwijze die in de pilot getest is. In een geval is een bestaande praktijk doorontwikkeld en in een geval is er sprake van gedeeltelijke vernieuwing. Verder zijn alle werkwijzen gericht op het ondersteunen van de burger.

Websites en digitale oplossingen

Vier pilots hebben gebruikgemaakt van een website of andere digitale oplossing voor burgers. In twee gevallen gaat het specifiek om het gebruik van een website en de doorontwikkeling van een bestaande website. Deze categorie spreekt redelijk voor zich: het (door)ontwikkelen van websites wordt hieronder gerekend, maar ook het ontwikkelen en gebruik van digitale platformen, applicaties en digitale systemen vallen hieronder. Beide websites bieden informatie en advies en opvallend is dat beide websites zich toespitsen op scheidende burgers. Een van de twee elementen is in het bijzonder gericht op de doorontwikkeling van een bestaande site, door bijvoorbeeld nieuwe modules en onderdelen toe te voegen.

In de andere twee gevallen gaat het om pilots waarvan de ontwikkelde elementen niet in de praktijk zijn gebracht. In beide gevallen gaat het om de ontwikkeling van een digitaal systeem of website gericht op de ondersteuning van een burger die mogelijk bezwaar wil maken tegen een ontvangen beslissing. Bijvoorbeeld een digitaal bezwaarplatform, waar een platform voor digitale ondersteuning werd opgezet met een diagnostool die burgers helpt te beslissen wat de beste handelswijze is na ontvangst van een beslissing waar zij het mogelijk niet mee eens zijn. Indien burgers dan een bezwaar wilden indienen, konden zij terecht bij het bezwaarportal. In de tweede pilot is een website bestuurszaken ingericht, waar burgers informatie en advies konden krijgen en een zaakstelsel ontwikkeld is waarin partijen met elkaar aan een oplossing kunnen werken.

Overige elementen

Tenslotte zijn er twee pilots met elementen die niet bij een van de voorgaande categorieën ondergebracht kunnen worden. Het gaat om twee elementen: de verlaging van de eigen bijdrage voor Uitelkaar.nl en buurtbemiddeling door twee registermediators in plaats van vrijwilligers.

3.3.2 *Pilotelementen gericht op professionals*

Er zijn ook elementen ontwikkeld die specifiek gericht zijn op de manier van werken van professionals. Het gaat om 37 elementen, zie 3.2 voor een overzicht. De elementen zijn onder te verdelen in zes categorieën: 1) aanwezigheid en bereikbaarheid van ketenpartners onderling, 2) kennisdeling onder ketenpartners, 3) inventariseren en analyseren, 4) overleg onder ketenpartners, 5) samenwerking onder ketenpartners en 6) websites en digitale oplossingen.

Tabel 3.2 Overzicht ingezette pilotelementen: Professionals

Elementen	Pilot
Aanwezigheid en bereikbaarheid van ketenpartners onderling	
Juridisch expert (hJL of sociaal raadslieden) aanwezig bij het uitdeeloverleg van het wijkteam.	Pilot Rotterdam-Zuid (Feijenoord/Hillesluis)
Juridisch expert (hJL) is één keer per week aanwezig bij de wijkteams.	Pilot Rotterdam-Zuid (Feijenoord/Hillesluis)
Medewerkers van de Belastingdienst zijn aanwezig op de locatie van het team Inkomen & Juridische zaken van de gemeente.	Divosa / Gemeente Den Bosch (Vitamine R)
Juridisch experts (sociaal raadslieden) sluiten aan bij het inloopspreekuur van de balie Sociaal domein van de gemeente.	Divosa / Gemeente Almere (Pilot het moreel kompas in de Almeerse praktijk)
Ontwikkeling sociaaljuridische kaart: overzicht van (sociaal) rechtshulpverleners in de regio.	Digitaal kennissysteem eerste lijn hulpverleners (De volle boodschappentas)
Ontwikkeling routekaart voor rechtsbijstand, inclusief ondersteuningsmogelijkheden.	Divosa / Gemeente Utrecht (Pilots rechtsbijstand)
Lijst met 20 of 27 advocaten die met vragen benaderd kunnen worden.	Pilot Rotterdam-Zuid (Feijenoord/Hillesluis)
Piketdiensten op vijf locaties, waar een pool van advocaten, sociaal raadslieden en medewerkers van hJL beschikbaar is voor diagnose van het probleem en doorverwijzing van rechtzoekenden.	Samenwerken in de eerste lijn
Rechtstreeks contact tussen contactpersonen van UWV en hJL door middel van piketuren.	Versterking samenwerking hJL en UWV
Centrale contactpersonen bij UWV en hJL die zaken met elkaar bespreken, uitzetten van vragen vanaf daar.	Versterking samenwerking hJL en UWV
Digitaal spreekuur voor wijkteams, gevoerd door sociaal raadslieden en/of medewerkers van hJL.	Pilot Rotterdam-Zuid (Feijenoord/Hillesluis)
Kennisdeling onder partners en met burgers	
Online themasessies voor wijkteams, voorbereid door advocaten.	Pilot Rotterdam-Zuid (Feijenoord/Hillesluis)
Bijeenkomsten met betrokken professionals (ieder kwartaal): kennisdeling, reflectie op de pilotwerkwijze, en bespreking van opgedane inzichten.	Pilot Rotterdam-Zuid (Feijenoord/Hillesluis)
Brainstormsessies met sociaal raadslieden over de verbetering van de toegang tot rechtshulp, resulterend in een beschrijvend document.	Divosa / Gemeente Den Bosch (Vitamine R)
Werkbezoeken door de projectleider van de pilot en sociaal raadslieden bij juridische en sociale partners.	Divosa / Gemeente Den Bosch (Vitamine R)
Professionalisering zelfregie scheiding: verder uitwerken <i>best practices</i> van de professionals die de zelfregieroute scheiden	Zelf-regieroute scheiden

Elementen	Pilot
faciliteren, introduceren vormen van gestructureerde feedback (aansluitend bij werkwijze NOvA).	
Overleg tussen gemeente en sociaal raadslieden over het thema 'responsief werken'.	Divosa / Gemeente Den Bosch (Vitamine R)
Inventariseren en analyseren	
Onderzoek naar de beleving en verwachtingen van inwoners met betrekking tot inkomensondersteuning en interviews met bewoners die bezwaar hebben gemaakt, over hun ervaring daarmee.	Divosa / Gemeente Oude IJsselstreek (Pilot rechtshulp)
Dossieronderzoek naar de groep mensen die in de periode 2019-2022 vier of meer bezwaren ingediend hebben tegen een beschikking op basis van de Participatiewet of Wmo.	Divosa / Gemeente Tilburg (Dejuridiseren bij multiproblematiek in het sociale domein)
Verkenning van mogelijkheden voor ontwikkeling van zelfhulptools in een landelijke werkplaats.	Regie op geschilbeslechting in het huurdomein
Inventarisatie van de manieren van responsief werken en <i>best practices</i> door de gemeente.	Divosa / Gemeente Den Bosch (Vitamine R)
Gesprekken met samenwerkingspartners van de gemeente (o.a. sociaal raadslieden en advocaten).	Divosa / Gemeente Oude IJsselstreek (Pilot rechtshulp)
Onderzoek naar de uitbreidingsmogelijkheden van pre-meditation in het sociaal domein.	Divosa / Gemeente Utrecht (Pilots rechtsbijstand)
Onderzoek naar de problematiek: mensen met een 'tas vol papieren', die symbool staat voor de complexiteit van sociaal-juridische problemen die vaak samenhangen.	Digitaal kennissysteem eerste lijn hulpverleners (De volle boodschappentas)
Onderzoek naar een multicriteria decision tool (in de vorm van een beslisboom)	Multicriteria beslisboom ^a
Registratie van hoe de samenwerking is verlopen en het effect van de interventie op het advies van de contactpersoon bij hJL na het behandelen van de casus.	Versterking samenwerking hJL en UWV
Overleg onder ketenpartners	
Signaleringsoverleggen op vijf locaties met eerste- en tweedelijns rechtsbijstandsverleners, waarin zij relevante casuïstiek bespreken.	Samenwerken in de eerste lijn
Signaleringsoverleg tussen team Werk & Inkomen van de gemeente en juridische samenwerkingspartners.	Divosa / Gemeente Almere (Pilot het moreel kompas in de Almeerse praktijk)
Doorontwikkelen van het signaleringsoverleg met eerste en tweedelijns rechtshulp.	Divosa / Gemeente Utrecht (Pilots rechtsbijstand)
Gebruik van verschillende overlegstructuren: maandelijks evaluatiebijeenkomsten met alle betrokken professionals, maandelijks clusteroverleg met verschillende betrokkenen.	Wijkrechtbank Eindhoven
Samenwerking onder ketenpartners	
Clïëntondersteuning is een klankbord en sparringpartner voor de consulent bij voorgenomen besluiten.	Divosa / Gemeente Deurne

Elementen	Pilot
Samenwerking advocaat en gedragswetenschapper in de begeleiding van scheidende ouders (multidisciplinaire aanpak)	Gezinsadvocaat
Onderlinge kennismaking tussen sociaaljuridische ondersteuners en cliëntondersteuners en Wmo- en Jeugdconsulenten.	Divosa / Gemeente Deurne
Opstellen samenwerkingsconvenant tussen gemeente, juridische, sociale en maatschappelijke partners.	Huis van het Recht (Heerlen)
Ontwikkelen van tools, instrumenten en procedures die de samenwerking bevorderen en verwijzingen beter stroomlijnen, binnen werkplaatsen in drie steden.	Regie op geschilbeslechting in het huurdomein
Versterken van de samenwerking tussen professionals in het juridische domein en sociale domein, korte lijn met de rechtspraak	Huis van het Recht (Heerlen)
Samenwerking tussen sociaal raadslieden, maatschappelijk werk en jeugdhulp.	Divosa / Gemeente Wijk bij Duurstede (Startpunt scheiden)
Websites en digitale oplossingen	
Websites/platform met betere, eenduidige informatie en stroomlijnen van de verwijzingen.	Regie op geschilbeslechting in het huurdomein
Ontwikkeling casusmanagementsysteem voor rechtswinkeliers.	Digitaal kennissysteem eerste lijn hulpverleners (De volle boodschappentas)
Digitale en telefonische behandeling van consumentenzaken door een rechtsbijstandsverzekeraar.	LegalGuard (Pilot consumentenzaken) ^a
(Digitale) multicriteria vragenlijst/gesprekstool met juridische problemen, sociaal-maatschappelijke problemen en draagkracht als criteriumgebieden. Visualisatie van de uitkomst en advies voor doorverwijzing.	Multicriteria beslisboom ^a
Ontwikkeling ADR-instrument: hybride beslisboom met interventietechnieken en conflictvaardigheden, gebruikmakend van hybride intelligentie.	ADR cliënten-ondersteuningstool ^a

a Deze pilots zijn voortijdig beëindigd.

Aanwezigheid en bereikbaarheid van ketenpartners

Een aanzienlijk aantal pilots (zeven) zette in op de aanwezigheid en bereikbaarheid van ketenpartners onderling, het gaat om elf elementen die daartoe ontwikkeld werden. Onder 'aanwezigheid en bereikbaarheid' verstaan we fysieke aanwezigheid van de ene ketenpartner op de locatie van de andere ketenpartner, maar ook elementen die gericht zijn op het contact kunnen houden met andere ketenpartners en weten hoe de andere professional te bereiken is. Wat betreft de aanwezigheid van ketenpartners gaat het om vier elementen in drie pilots die gericht zijn op de fysieke aanwezigheid van de ene ketenpartner die ter ondersteuning van een andere ketenpartner op diens locatie aanwezig is. Zo sluiten er bijvoorbeeld juridisch experts aan bij overleggen van het wijkteam. Ook sloten medewerkers van hJL of de Belastingdienst en sociaal raadslieden aan bij ketenpartners op locatie, om

bijvoorbeeld beschikbaar te zijn bij vragen. In alle gevallen was hier sprake van een al bestaande praktijk.

Ook hebben vijf pilots zeven elementen ontwikkeld die gericht waren op de bereikbaarheid van ketenpartners onderling. Er zijn verschillende elementen uitgetoetst. Zo maakten twee pilots gebruik van de ontwikkeling van een sociaaljuridische kaart of een routekaart, waarmee rechtshulpverleners in kaart gebracht worden. Andere elementen gaan om het onderling contact door middel van centrale contactpersonen, piketdiensten, en een digitaal spreekuur. In drie gevallen was er sprake van een nieuwe werkwijze, waarvan een pilot op twee locaties werd uitgevoerd. Op de ene locatie was het een nieuwe werkwijze, op de andere locatie bestond de werkwijze al. In twee gevallen waren de elementen een doorontwikkeling van de bestaande werkwijze en in twee gevallen was er sprake van een ontwikkelde werkwijze.

Kennisdeling onder ketenpartners

In vier pilots zijn er elementen ontwikkeld die zich richten op kennisdeling onder ketenpartners. 'Kennisdeling' gaat specifiek om het overdragen van informatie, ervaring of kennis aan andere ketenpartners. In drie pilots werd op zes manieren gewerkt aan kennisdeling onder betrokken ketenpartners. De wijze waarop varieert: online themasessies voor het sociale domein, voorbereid door juridisch professionals, brainstormsessies, werkbezoeken, bijeenkomsten gericht op kennisdeling en reflectie en ontwikkelen van professionalisering door het verder uitwerken van *best practices* en de introductie van gestructureerde feedback. In een geval was er ook sprake van een overleg tussen sociaal raadslieden en gemeente over een thema, namelijk 'responsief werken'. In de meeste gevallen was er sprake van een bestaande praktijk, in één geval was er sprake van een doorontwikkeling van een al bestaande werkwijze.

Inventariseren en analyseren

Acht pilots hebben in de pilootaanpak ook een component gericht op inventariseren en evalueren opgenomen, wat uitmondt in negen elementen. Met inventariseren en analyseren bedoelen we het vergaren van informatie over een manier van werken of een doelgroep, om daar eventueel conclusies en nieuwe stappen aan te verbinden. Vier elementen zijn gericht op het bekijken van de (al bestaande) manier van werken van de professionals, door in te zetten op gesprekken met samenwerkingspartners van de gemeente, het inventariseren van de manieren van responsief werken en de *best practices* van de gemeente, nagaan van uitbreidingsmogelijkheden van pre-meditation in het sociaal domein en een registratie van hoe de samenwerking in de pilot verloopt en het effect van de interventie op het afgegeven advies. Ook zijn er elementen die meer gericht zijn op de dienstverlening aan burgers, namelijk door een verkenning van mogelijkheden voor de ontwikkeling van zelfhulptools, onderzoek naar de beleving en verwachtingen van inwoners met betrekking tot inkomensondersteuning en de bezwaarprocedure, dossieronderzoek naar bezwaarmakers en complexe sociaal-juridische problemen die vaak samenhangen met waar burgers mee te maken kunnen hebben. In één, voortijdig afgebroken pilot werd uitgezocht hoe de beoogde tool vorm zou moeten krijgen. In twee gevallen was er sprake van een nieuwe werkwijze en in twee gevallen werd de bestaande werkwijze doorontwikkeld. Verder was het in twee gevallen onduidelijk of de werkwijze vernieuwend was en in twee gevallen was er sprake van een bestaande werkwijze.

Overleg onder ketenpartners

Vier pilots maakten gebruik van een overlegstructuur voor de betrokken professionals. Het gaat hier om gesprekken tussen professionals, bijvoorbeeld om casussen door te

nemen of signalen op te vangen. Het overleg verschilt van de kennisdeling doordat de kennisdeling meer gericht is op het overdragen van informatie of ervaring en het overleg meer te maken heeft met de dagelijkse manier van werken. In drie pilots ging het om een signaleringsoverleg, tussen bijvoorbeeld de eerste en tweedelijns rechtshulpverleners of tussen de gemeente en juridische samenwerkingspartners. In een pilot werd gebruikgemaakt van een andere overlegstructuur. De pilot maakte gebruik van zowel een maandelijkse evaluatiebijeenkomst als een clusteroverleg. In twee gevallen was er sprake van een nieuw opgezet overleg, in een geval werd een bestaande werkwijze doorontwikkeld. Verder was er in twee gevallen sprake van een op de bestaande werkwijze.

Samenwerking onder ketenpartners

In vijf pilots werden zeven elementen ontwikkeld die gericht waren op een vorm van samenwerking tussen ketenpartners. Het gaat hier om elementen waarin de samenwerking niet zodanig gespecificeerd werd dat het element onder een andere categorie ondergebracht kon worden. In twee pilots kan er gesproken worden van samenwerking in een multidisciplinaire aanpak: samenwerking tussen een advocaat en gedragswetenschapper in de begeleiding van scheidende ouders in een pilot en een cliëntondersteuner die als klankbord en sparringpartner fungeert voor een consultant in een andere pilot. In twee pilots werd er ook gefocust op het versterken van de samenwerking, al dan niet door de ontwikkeling van tools, instrumenten en procedures. In een geval was er sprake van de opstelling van een samenwerkingsconvenant tussen gemeente, juridische, sociale en maatschappelijke partijen en in een pilot werd de samenwerking verder niet gespecificeerd. In de meeste gevallen was de samenwerking een nieuwe werkwijze, het gaat dan om het ontwikkelen van tools en instrumenten, het opstellen van een samenwerkingsconvenant en de samenwerking in het kader van de multidisciplinaire aanpak.

Websites en digitale oplossingen

Er zijn vijf pilots die gebruik hebben gemaakt van een website en digitaal systeem voor professionals. In een van de pilots zijn websites en platformen ontwikkeld met eenduidige informatie en manieren om verwijzingen naar andere ketenpartners te stroomlijnen. Een andere pilot heeft een casusmanagementsysteem voor rechtswinkeliers ontwikkeld.

Drie pilots werden voortijdig beëindigd, het gaat hier ook om drie elementen. In een geval was ingezet op een digitale tool, in de vorm van een multicriteria-vragenlijst of gesprekstool waarmee juridische problemen, sociaal-maatschappelijke problemen en draagkracht uitgevraagd kunnen worden bij de burger. Deze tool zou een uitkomst en advies voor doorverwijzing moeten opleveren. De tweede pilot had ook voor ogen een instrument te ontwikkelen, namelijk een hybride beslisboom met interventietechnieken en conflictvaardigheden. Beide elementen waren gericht op gebruik door professionals, in gesprek met burgers. In de derde pilot werd gebruikgemaakt van digitale en telefonische behandeling van consumentenzaken door een rechtsbijstandsverzekeraar.

3.3.3 *Pilotelementen gericht op zowel burgers als professionals*

Tot slot zijn er vijf elementen in vier pilots ontwikkeld die gericht zijn op zowel burgers als professionals. De elementen kunnen onderverdeeld worden in een categorie met websites en digitale oplossingen en een categorie met elementen die niet bij een van de eerdergenoemde categorie ondergebracht kunnen worden. Zie 3.3 voor een overzicht van de elementen.

Websites en digitale oplossingen

Er zijn drie pilots die gebruik hebben gemaakt van een website of een andere digitale oplossing gericht op het gebruik door burgers en professionals. In twee pilots is er sprake van een website, waarvan een met een online zaakstelsel en in een pilot is er een applicatie ontwikkeld. Eén van de websites is in eerste instantie gericht op informatie en ondersteuning voor burgers en biedt een rekenprogramma waar zij de gevolgen van een scheiding door kunnen rekenen. De site biedt echter ook de mogelijkheid om rechtshulpverleners toegang te geven tot het dossier. De andere website is vooral gericht op diagnose en triage, waar professionals gebruik van kunnen maken samen met de burger. Tot slot is er in een pilot een applicatie voor smartphone en pc ontwikkeld om zaakrelevante stukken en -communicatie te kunnen centreren op één plek. De burger kan rechtshulpverleners toegang geven tot het elektronisch zaakdossier.

Tabel 3.3 Overzicht ingezette pilotelementen: Burgers en professionals

Elementen	Pilot
Websites en digitale oplossingen	
Website met een online rekenprogramma (uitvraag informatie en doorrekening van alimentatie en financiële situatie na scheiding), een zoekmachine voor het vinden van juridische professionals, antwoorden op vragen (FAQ en helpdesk), toegang tot het dossier voor rechtshulpverleners.	Berekenjescheiding.nl
Website voor diagnose en triage, inclusief een online zaakstelsel voor rechtswinkels.	Rechtsbijstandportaal / online doorverwijssysteem
Ontwikkeling van een applicatie voor smartphone en pc om zaakrelevante stukken en -communicatie tussen betrokkenen op één plek te centreren (elektronisch zaakdossier).	MIJN Zaak
Overige elementen	
Sociaaljuridische cliëntondersteuner kijkt bij een beschikking vanuit het inwoners- en consulentperspectief mee naar de gekozen oplossingsrichting.	Divosa / Gemeente Deurne
Sociaaljuridische cliëntondersteuner doet op een check op doelmatigheid versus rechtmatigheid van een beslissing.	Divosa / Gemeente Deurne

Overige elementen

Er is ook een pilot die twee elementen ontwikkeld heeft die niet bij een van de voorgaande categorieën ondergebracht kunnen worden. Het gaat om elementen waarbij een sociaaljuridische cliëntondersteuner ingezet wordt ter ondersteuning van zowel burger als professional, voorafgaand aan de afgifte van een beschikking. De ondersteuner kijkt specifiek vanuit zowel inwoners- als consulentperspectief mee naar de te nemen beschikking en de ondersteuner voert een check op doelmatigheid versus rechtmatigheid van de beschikking uit.

3.4 Overzicht van bereikte resultaten binnen de pilots

In deze paragraaf geven we een overzicht van de binnen de pilots bereikte resultaten. Vanuit de doelstelling om de grondigheid en nauwkeurigheid van de achterliggende onderzoeken mee te wegen, doen we dit op basis van de conclusies die in de

pilotsevaluaties zijn getrokken over het bereiken van de pilotdoelen. Deze conclusies over doelbereik hebben we ingedeeld in zes categorieën: doel bereikt, doel deels bereikt, doel niet bereikt, doelbereik kan niet worden vastgesteld, er wordt geen conclusie getrokken over doelbereik en er is geen informatie beschikbaar. Deze laatste categorie hebben we toegevoegd om de pilots (in totaal zeven) mee te kunnen nemen waarvoor in de evaluatie geen empirische bevindingen voor het gebruik in de praktijk zijn gerapporteerd.

Het doel van dit onderzoek is om op basis van de resultaten uit de evaluaties na te gaan of de pilots werkzame elementen voor de stelselwijziging hebben opgeleverd. Vaststellen in welke mate de empirische gegevens ondersteuning bieden voor het bereiken van de pilotdoelen, is echter niet voldoende om te kunnen spreken van werkzame elementen. Daarvoor zijn empirische bevindingen nodig die laten zien in welke mate pilotelementen effectief zijn. Met effectiviteit bedoelen we dat het bereiken van de pilotdoelen is toe te schrijven aan de elementen die zijn ingezet. In hoofdstuk 1 hebben we besproken dat we de effectladder gebruiken om een indicatie te geven van de bewijskracht van de in pilotsevaluaties getrokken conclusies over de effectiviteit van pilotelementen. In dit hoofdstuk geven we een indeling van de pilotsevaluaties in de bewijskrachtcategorieën van de effectladder. Zodoende nemen we bij de bespreking van de resultaten mee hoe overtuigend de conclusies zijn met betrekking tot de effectiviteit van de pilotelementen.

3.4.1 Toelichting op de indeling van pilotsevaluaties in bewijskrachtcategorieën

De in deze paragraaf gepresenteerde classificatie betreft een indeling van pilotsevaluaties die is gebaseerd op de gebruikte designs en methoden van de individuele evaluatieonderzoeken. Het gaat om het inzichtelijk maken van de waarschijnlijkheid waarmee op basis van de empirische gegevens conclusies kunnen worden getrokken over de effectiviteit van de pilotelementen. De effectladder wordt niet gebruikt om een oordeel te geven over de pilots zelf. In het geval een evaluatie is ingedeeld in een lage bewijskrachtcategorie, hoeft dat niet te betekenen dat de pilot zelf niet werkt. Het laat zien dat op het moment van de evaluatie, op basis van de beschikbare empirische gegevens niet met grote waarschijnlijkheid kan worden vastgesteld in hoeverre elementen van de pilot effectief zijn.

Zoals omschreven in hoofdstuk 1 is de effectladder opgebouwd uit vijf categorieën die uitdrukking geven aan de bewijskracht van de evaluatie. Deze categorieën variëren van geen bewijskracht voor effectiviteit van de interventie (in dit geval de pilotelementen) tot aan sterke empirische aanwijzingen voor effectiviteit. In het geval een pilotsevaluatie sterke empirische aanwijzingen voor effectiviteit biedt (hoogste bewijskrachtcategorie), kan worden gesproken van werkzame pilotelementen. Op basis van het design, de methode en de empirische gegevens zoals die in de pilotsevaluaties zijn gerapporteerd, hebben we de evaluaties ingedeeld in de bewijskrachtcategorieën van de effectladder. Een samenvatting van de belangrijkste kenmerken van de pilotsevaluaties wordt weergegeven in bijlage 3.

Op voorhand moeten we constateren dat het op basis van de pilotsevaluaties niet mogelijk is om daadwerkelijk vast te stellen of elementen van de pilots werkzaam zijn. Geen van de pilotsevaluaties heeft een design en methode gebruikt die het mogelijk maken om de ingezette elementen als oorzaak aan te wijzen voor het bereiken van een of meerdere pilotdoelen. Dat is overigens geen opmerkelijke constatering. In de evaluatiepraktijk is een experimenteel onderzoeksdesign met (gerandomiseerde) groepen, om praktische en ethische redenen moeilijk te realiseren. De vierde bewijskrachtcategorie is daarmee in de meeste onderzoeksterreinen waarin beleidsevaluaties worden uitgevoerd, dan ook de hoogst haalbare.

De bereikte resultaten bespreken we in het vervolg van deze paragraaf per bewijskrachtcategorie van de effectladder. We besteden daarbij aandacht aan hoe we de pilotsevaluaties hebben ingedeeld in de bewijskrachtcategorieën van de effectladder (zie voor een overzicht bijlage 4). Binnen elke bewijskrachtcategorie bespreken we per pilot het doelbereik. Ook geven we een beknopte beschrijving van de pilot, zodat duidelijk wordt binnen welke context doelen al dan niet zijn bereikt. In aanvulling hierop voegen we toe bij welke subdoelstellingen van de stelselwijziging de pilot aansluit. Dit maakt uiteindelijk duidelijk wat de pilotfase heeft opgeleverd in termen van leerpunten voor de stelselwijziging. De bespreking van de resultaten beginnen we met de vierde – hoogst behaalde – trede van de effectladder en we dalen af naar de laagste trede. De resultaten van zeven pilots bespreken we apart, omdat we de bijbehorende evaluaties door het ontbreken van empirische bevindingen over het doelbereik niet in een van de bewijskrachtcategorieën van de effectladder hebben kunnen indelen.

3.4.2 *Goede empirische aanwijzingen*

Een van de 34 evaluaties – die van de pilot ‘*Pakketafhankelijke eigen bijdrage*’ – hebben we ingedeeld in de bewijskrachtcategorie die betrekking heeft op onderzoek dat goede empirische aanwijzingen geeft voor effectiviteit. Dit was de enige pilotevaluatie waarbij gebruik is gemaakt van een vergelijkingsgroep en tevens ook is voldaan aan de eisen van de lagere niveaus zoals een onderbouwing⁵⁸ waarom een effect wordt verwacht en een duidelijke beschrijving van bevindingen en uitkomsten.

Pakketafhankelijke eigen bijdrage (Pilot verlaging eigen bijdrage Uitelkaar.nl)

Beschrijving pilot

De pilot is gekoppeld aan het online scheidingsplatform Uitelkaar.nl. Stellen kunnen hier zelf hun scheiding regelen. Op Uitelkaar.nl maken de scheidende partners hun afspraken, waarna een advocaat de scheidingspapieren indient bij de rechtbank. Geschillen worden in onderling overleg opgelost, met ondersteuning van een derde waar nodig. Voor Wrb-gerechtigde deelnemers aan de pilot ligt de eigen bijdrage hoger dan voor Wrb-gerechtigden die een mediator inschakelen. Voor Wrb-gerechtigden is het daarom financieel aantrekkelijker om naar een mediator te gaan. In overleg met de RvR en J&V is, in de vorm van een pilot, de eigen bijdrage verlaagd ten opzichte van de reguliere bijdrage voor een mediator (pilot-element). De achterliggende gedachte van het verlagen van de eigen bijdrage is dat het rechtzoekenden stimuleert te kiezen voor een ‘lichter’ pakket aan ondersteuning bij hun scheiding. Door gebruik te maken van het online platform doen zij meer zelf en wordt minder beroep gedaan op de advocatuur.

Bereikte resultaten

In de documentatie over deze pilot hebben we drie expliciete pilotdoelen kunnen identificeren. De verwachting is dat de verlaging van de eigen bijdrage ervoor zorgt dat het gebruik van Uitelkaar.nl omhooggaat, duurzame oplossingen worden bereikt en gebruikers tevreden zijn. De laatste twee zijn in feite algemene doelen van het online scheidingsplatform en niet zozeer van de pilot zelf. De resultaten met betrekking tot het vergroten van het gebruik zijn niet eenduidig. In het

⁵⁸ In het geval van deze pilot gaat het niet zozeer om een theoretische onderbouwing. Het veronderstelde mechanisme voor de werking van het pilotelement is dusdanig eenvoudig dat een overtuigende uitleg volstaat.

evaluatieonderzoek is op basis van absolute aantallen berekend dat het doel van instroomverhoging niet is behaald. In een reactie op deze berekening, laten medewerkers van Uitelkaar.nl zien dat het doel wel is gehaald als wordt afgegaan op de ontwikkelingen in het relatieve aantal gebruikers dat recht heeft op een toevoeging.⁵⁹ De empirische bevindingen van de pilotevaluatie laten wel zien dat meer duurzame oplossingen worden bereikt. Er wordt geen toename gevonden in de tevredenheid van gebruikers.⁶⁰

Relatie tot subdoelstellingen stelselwijziging

De pilotdoelen sluiten aan bij de subdoelstelling van de stelselwijziging die is gericht op een nieuwe systematiek van eigen bijdrage voor rechtzoekenden (zie bijlage 4). Hoewel de pilotevaluatie is ingedeeld in de op een na hoogste bewijskrachtcategorie is terughoudendheid geboden bij het trekken van conclusies over de toegevoegde waarde voor de stelselwijziging. De bevindingen met betrekking tot het vergroten van het aantal gebruikers laten geen eenduidig beeld zien. Daarbij betreft de pilot een specifieke context. Het gaat om Wrb-gerechtigden die hun scheiding willen regelen via een specifiek online platform. Dat maakt dat de resultaten niet een-op-een zijn te vertalen naar de bredere context van de stelselwijziging.

3.4.3 *Eerste empirische aanwijzingen met veelbelovende resultaten*

Het merendeel van de pilotevaluaties (achttien in totaal) hebben we ingedeeld in de derde bewijskrachtcategorie van de effectladder. Voor deze evaluaties geldt dat op basis van empirische bevindingen uitspraken zijn gedaan over het doelbereik. Ook is er een theoretisch onderbouwing gegeven voor de beoogde werking van de pilotelementen. In de evaluaties wordt in voldoende mate antwoord gegeven op de vraag, waarom met de elementen van de pilot de doelen bereikt zouden kunnen worden. Dit is gedaan op basis van wetenschappelijke literatuur, op basis van ervaringen (van rechtzoekenden of professionals) vanuit de praktijk of door een integratie van beide. Bij enkele pilots kan worden beargumenteerd dat de werking zo eenvoudig is, dat een overtuigende uitleg ervan op zichzelf afdoende is. In vergelijking met de eerder besproken pilot uit de vierde bewijskrachtcategorie, kan voor deze pilots niet worden vastgesteld of de pilotelementen daadwerkelijk hebben bijgedragen aan het bereiken van de pilotdoelen. Ten hoogste kan worden geconcludeerd dat de resultaten wat betreft het bereiken van de doelen met de ingezette pilotelementen veelbelovend zijn en daarmee relevant voor de stelselwijziging.

Divosa / gemeente Den Bosch (Vitamine R)

Beschrijving pilot

De pilot bestaat uit een variatie van elementen waarvan wordt verwacht dat ze kunnen helpen om het aantal bezwaarprocedures te verminderen. Door middel van overleggen, reflectiesessies en inventarisaties wordt antwoord gegeven op de vraag hoe de dienstverlening in de uitvoering van de Participatiewet responsiever kan, op basis van verantwoord vertrouwen en de menselijke maat. Daarnaast wordt met behulp van vaste spreekuren met sociaal raadslieden en met de aanwezigheid van medewerkers van de Belastingdienst, ingezet op verbetering van de samenwerking

⁵⁹ Uitelkaar.nl (z.d.). Analyse verlaagde eigen bijdrage.

⁶⁰ Hierbij moet worden opgemerkt dat deze tevredenheid en duurzaamheid in het onderzoek is vergeleken met andere toevoegingsgebruikers die een advocaat hebben ingeschakeld voor een scheiding op gezamenlijk verzoek (P20 toevoegingen); mediation gebruikers zijn daarmee buiten de vergelijking gelaten (M620-toevoegingen).

tussen het sociaal domein en juridisch professionals en van de toegang tot juridische informatie, advies en hulp voor burgers.

Bereikte resultaten

Voor deze pilot hebben we uit de documentatie vier doelen kunnen afleiden. Ten eerste wordt een daling voorzien van het aantal bezwaarschriften van uitkeringsgerechtigden, ten opzichte van het aantal voor bezwaar vatbare genomen besluiten. De empirische gegevens van de pilotevaluatie geven ondersteuning voor het bereiken van dit doel. Er kan echter niet met grote waarschijnlijkheid worden vastgesteld in welke mate het doelbereik aan de pilotelementen kan worden toegeschreven. Ten tweede krijgen uitkeringsgerechtigden en andere burgers toegang tot een eenduidige, duidelijke en laagdrempelige route naar sociaal raadslieden voor advies en eventueel voor triage op de vraag of verdere rechtsbijstand nodig is. Ten derde zorgt een intensievere samenwerking tussen professionals van verschillende instanties (Weener XL, sociaal raadslieden, hJL, de lokale sociaal advocaten, de wijkteams en Farent sociaal werk) op het vlak van juridische problemen ervoor, dat burgers een optimaal antwoord krijgen. Voor deze doelen gericht op toegang tot rechtshulp en samenwerking tussen verschillende instanties, kan in de pilotevaluatie niet worden vastgesteld of ze zijn bereikt. Ten vierde moet ook meer inzicht worden verkregen waarom uitkeringsgerechtigden bezwaar indienen, waarom ze daarbij wel of geen advocaat inschakelen en of ze denken even goed geholpen te zijn met hun juridische probleem als er geen procedure gestart zou worden. In de pilotevaluatie worden geen uitspraken gedaan over het bereiken van dit doel.

Relatie tot subdoelstellingen stelselwijziging

De pilotdoelen sluiten aan bij vier subdoelstellingen van de stelselwijziging. De daling in het aantal bezwaarschriften sluit aan bij de subdoelstelling gericht op de afname van procedures met toevoeging in het bestuursrecht. Op basis van de pilotresultaten is de combinatie van spreekuren, werkbezoeken en verschillende overlegvormen veelbelovend als het gaat om het verminderen van procedures. Wat betreft de betekenis voor de andere drie subdoelstellingen biedt de pilot nog onvoldoende resultaten. Het gaat om diagnose en triage aan de voorkant, integrale benadering en sociaaljuridische samenwerking en verbetering van de dienstverlening. Wel is uit de pilot naar voren gekomen dat het niet altijd mogelijk is de triagerol bij sociaal raadslieden te beleggen. Die rol zou ingevuld moeten worden door een onafhankelijke partij. In het geval van Den Bosch is dat niet het geval omdat de sociaal raadslieden bij de gemeente zijn ondergebracht.

Divosa / gemeente Hollands Kroon (Scheidingsplein)

Beschrijving pilot

De pilot in Hollands Kroon richt zich met het Scheidingsplein op een nieuwe aanpak om de kwaliteit van de zorg te verhogen en uiteindelijk de instroom van (v)chtscheidingen in het gedwongen kader terug te dringen. Tevens wordt met de pilot ingezet op het vroegtijdig inzetten van preventieve hulpverlening. Uitgangspunt van de pilot is dat wanneer het sociaal en het juridisch domein elkaar in een vroeg stadium ontmoeten, de kans op escalatie afneemt. De pilotelementen bestaan uit een combinatie van digitale instrumenten en fysieke bijeenkomsten. Centraal staat de website Scheidingsplein, met informatie over scheidingen. Hiernaast wordt ingezet op de samenwerking tussen het wijkteam, hJL, de gemeente en Villa Pinedo. Zo is er een scheidingspreekuur waarbij het wijkteam en hJL samenwerken. Ouders kunnen doorverwezen worden naar de ouderbijeenkomsten en/of online trainingen van Villa

Pinedo. Ook is er een speciaal scheidingsteam ingericht (als deel van het wijkteam). Hiernaast is de pilot gericht op kennisuitwisseling tussen gemeenten op dit thema, waarin Hollands Kroon het voortouw neemt.

Bereikte resultaten

Op basis van de documentatie hebben we vijf pilotdoelen geïdentificeerd. In de eerste plaats werd met de pilot ingezet op een toename van het websitebezoek. In de tweede plaats zou de pilot ervoor moeten zorgen dat inwoners gebruikmaken van het spreekuur, de ouderbijeenkomsten en de online trainingen. In de pilotevaluatie wordt geconcludeerd dat deze twee doelen zijn bereikt. De website, het spreekuur en de ouderbijeenkomsten worden goed bezocht. In de derde plaats zou de pilot ervoor moeten zorgen dat de dienstverlening bekend is bij inwoners en ketenpartners. Dit doel wordt deels bereikt. De dienstverlening is bekend maar het specifieke aanbod en de inhoud ervan zijn minder bekend. In de vierde plaats zou de pilot moeten zorgen voor samenwerking tussen het juridisch en sociaal domein. Ook dit doel is deels bereikt. Er is samenwerking tussen het juridisch en sociaal domein maar die samenwerking is nog niet optimaal en zit nog niet ingebakken in de werkwijze van betrokken partijen. In de vijfde plaats zou de pilot ervoor moeten zorgen dat er tijdig contact is met inwoners die willen scheiden en dat de hulp preventief en de-escalerend is in plaats van curatief. In de pilotevaluatie is niet vastgesteld of dit doel is bereikt. Het blijkt lastig om inwoners te selecteren die zich aan het begin van hun scheiding bevinden en behoren tot de doelgroep van inwoners die nog niet in een geëscaleerde situatie zitten.

Relatie tot subdoelstellingen stelselwijziging

De pilotdoelen sluiten aan bij vier subdoelstellingen van de stelselwijziging. Op basis van de pilot is de combinatie van online informatie over scheiden met gesprekken, ouderbijeenkomsten en online trainingen veelbelovend als het gaat om laagdrempelige informatie en advies en een beter bereikbare fysieke eerste lijn op lokaal niveau. Voor een goede samenwerking tussen het sociaal en juridisch domein biedt de pilot minder eenduidige resultaten. Er wordt samengewerkt, maar de samenwerking is nog niet optimaal en zit nog niet ingebakken in de werkwijze van betrokken partijen. Wat betreft de betekenis voor meer problemen oplossen en minder escalatie biedt de pilot onvoldoende resultaten.

Divosa / gemeente Nijmegen (Vroegtijdig een passende oplossing)

Beschrijving pilot

Bij mensen met een minimuminkomen, in combinatie met inkomstenbronnen, ziet de gemeente Nijmegen vaak dezelfde problematiek terugkomen. Vaak in de vorm van een naheffing van verschuldigde belasting of terugvordering van toeslagen. Mensen die moeten rondkomen van het minimumloon kunnen zich dat vaak niet veroorloven. Met de pilot probeert de gemeente Nijmegen deze doelgroep tegemoet te komen. De oplossing die de gemeente daarvoor ziet is de inzet van bijzondere bijstand. Deze gemeente wil een proactieve houding aannemen, door klanten van de gemeente actief te benaderen en te helpen, wanneer inwoners (onbewust) de dupe zijn van de weeffout in de wetgeving. De pilotelementen zijn onderdeel van het ontwikkelde stappenplan. Klanten bij wie zich mogelijk problemen voordoen worden getraceerd en een inkomensconsulent neemt contact op om een afspraak te maken met sociaal raadslieden. Deze beoordelen de situatie en bepalen of de klant in aanmerking komt voor bijzondere bijstand. De beslissing en wat nodig is worden vastgelegd in een memo voor de gemeente. De burger vraagt de bijzondere bijstand aan en de

gemeente kent die toe. Hiernaast is de pilot gericht op de samenwerking tussen het juridisch en sociaal domein. De gesignaleerde problematiek kan als aanleiding dienen voor het verkennen van manieren om de samenwerking tussen sociale en juridische partners in Nijmegen te verbeteren. Hiervoor zijn bijeenkomsten geweest met juridische en sociale partners (sociaal raadslieden, advocaten buurtteams, bewindvoerders, etcetera).

Bereikte resultaten

Voor deze pilot hebben we drie doelen kunnen identificeren. Het was als eerste belangrijk om inzicht te krijgen in de kenmerken van burgers die te maken hebben met het onterecht terugvorderen van toeslagen door een weeffout tussen verschillende wetgevingen. In de pilotevaluatie wordt geconcludeerd dat dit doel is bereikt. De behandelde casuïstiek heeft sociaal raadslieden een goed beeld gegeven van de kenmerken. Verder was de pilot gericht op het breed onder de aandacht brengen van de problematiek en de samenwerking tussen juridische en sociale partners te verbeteren. Ook dit doel is volgens de pilotevaluatie bereikt. Gedurende de pilot is de samenwerking aangehaald en versneld in gang gezet. Ook wordt in de pilotevaluatie geconcludeerd dat binnen de pilot de meeste klanten – van wie de sociaal raadslieden de situatie hebben onderzocht – bijzondere bijstand toegekend hebben gekregen of hebben aangevraagd. Voor deze klanten is de financiële situatie verbeterd wat het derde pilotdoel ondersteunt.

Relatie tot subdoelstellingen stelselwijziging

De pilotdoelen sluiten aan bij drie subdoelstellingen van de stelselwijziging. Dat maakt dat de pilotelementen veelbelovend zijn als het gaat om het verbeteren van diagnose en triage aan de voorkant, om te komen tot een integrale benadering en goede samenwerking tussen het sociaal en juridisch domein en het verbeteren van de overheidsdienstverlening. Zodoende vormt het stappenplan waarmee de doelgroep wordt getraceerd. Een afspraak wordt gemaakt met sociaal raadslieden die de situatie beoordelen en bepalen of de klant in aanmerking komt voor bijzondere bijstand en het vastleggen van de beslissingen. Een werkwijze die betekenisvolle inzichten heeft opgeleverd voor de stelselwijziging die verder ontwikkeld kan worden.

Divosa / gemeente Tilburg (Dejuridiseren bij multiproblematiek in het sociale domein)

Beschrijving pilot

De gemeente Tilburg valt het op dat een specifieke groep inwoners, die regelmatig bezwaar maakte tegen besluiten binnen het sociaal domein, vaak te kampen hebben met multiproblematiek. Met deze pilot wil de gemeente Tilburg deze inwoners uit hun juridische strijd halen en een fundament leggen voor een andere aanpak van hun problemen. Specifiek richt de pilot zich op inwoners die binnen drie jaar tijd, drie of meer keer bezwaar hadden gemaakt tegen een gemeentelijk besluit gerelateerd aan de Participatiewet of de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) en -maar niet uitsluitend- te maken hebben met een onderliggend handhavingsonderzoek én waarbij vermoedens zijn van multiproblematiek. De aanpak van de pilot bestaat uit drie sleutelveranderingen: ook in gevallen van geschonden informatieplicht gekoppeld aan handhavingsonderzoeken de mogelijkheid bieden tot informele behandeling van deze bezwaren, de inzet van een diagnostisch instrument voor het vaststellen van multiproblematiek bij frequente bezwaarmakers en de introductie van een warme overdracht naar een verbindende schakel of klantregisseur voor een passend maatwerktraject. Met het oog op deze sleutelveranderingen is een stappenplan

opgesteld. De doelgroep wordt geïdentificeerd en geselecteerd. De geselecteerde bezwaarmakers worden geactiveerd om deel te nemen aan een traject van informele behandeling. Met een diagnostisch instrument wordt multiproblematiek verder in kaart gebracht. Op basis van voorgaande stappen wordt een traject van informele behandeling en maatwerkondersteuning bepaald en uitgevoerd. Dit stappenplan is ondersteund met dossieronderzoek naar de doelgroep.

Bereikte resultaten

De analyse van de documentatie heeft drie pilotdoelen opgeleverd. Inwoners met multiproblematiek worden geïdentificeerd en geholpen. Om beter te kunnen inspelen op de hulpvraag wordt de samenwerking tussen de afdelingen Werk en Inkomen (W&I), Juridische Zaken (JZ) en Veiligheid en de wijken versterkt. Ook worden informele oplossingen geboden voor inwoners die de informatieverplichting hebben verzaakt. Volgens de pilotevaluatie worden de doelen bereikt. De doelgroep wordt geïdentificeerd en het is mogelijk gebleken om juridische conflicten van doelgroep informeel op te lossen. Door het beperkt aantal casussen moeten dit als eerste bevindingen worden beschouwd en kunnen nog geen definitieve conclusies worden getrokken. Ook is de samenwerking tussen de verschillende partijen versterkt. De empirische gegevens lenen zich er echter niet voor om conclusies te trekken over de mate waarin de behaalde resultaten daadwerkelijk zijn toe te schrijven aan de pilotelementen.

Relatie tot subdoelstellingen stelselwijziging

De pilotdoelen sluiten aan bij drie subdoelstellingen van de stelselwijziging. Het stappenplan is daarmee veelbelovend als het gaat om het oplossen van problemen en het verminderen van escalatie van geschillen, zorgen voor een integrale oplossing en goede samenwerking tussen het sociaal en juridisch domein en meer geschillen op informele wijze op te lossen en de communicatie te verbeteren. Zodoende vormt het stappenplan een werkwijze die veelbelovende resultaten heeft opgeleverd voor de verdere ontwikkeling van de stelselwijziging. Het stappenplan bestaat uit de volgende onderdelen:

- De doelgroep wordt geïdentificeerd en geselecteerd, geactiveerd om deel te nemen aan een traject van informele behandeling.
- Met een diagnostisch instrument wordt eventuele multiproblematiek in kaart gebracht.
- Een traject van informele behandeling en maatwerkondersteuning wordt bepaald en uitgevoerd.

Divosa / gemeente Utrecht (Pilots rechtsbijstand)

Beschrijving pilot

Deze pilot van de gemeente Utrecht wil een gelijkwaardigere relatie tussen burger en overheid bewerkstelligen, het rechtsgevoel verbeteren en rechtvaardiger besluiten en een laagdrempeligere toegang realiseren. De nadruk ligt op het betrekken van meerdere partners in de stad, duidelijkere routes voor samenwerking en toegang creëren en het borgen dat partners blijven leren van elkaar. Het betreft een vervolg op de pilot 'Samenwerken in de eerste lijn'. Onderdelen van de pilot zijn:

- De ontwikkeling van een sociaal-juridische routekaart;
- Inzet op pre-mediation in het sociale domein, dat wil zeggen eerder contact leggen met burgers om besluiten toe te lichten;

- Een signaleringsoverleg tussen rechtshulpverleners in de eerste en tweede lijn, om de samenwerking te verdiepen en casusoverstijgende issues te bespreken.

Bereikte resultaten

Op basis van de documentatie hebben we vier doelen geïdentificeerd. Met de pilot wordt beoogd de samenwerking tussen rechtshulpverleners onderling en tussen de rechtshulpverleners en de gemeente en de ondersteuningsmogelijkheden te verbeteren. Ook wordt een routekaart ontwikkeld die zorgt voor verbetering van de informatievoorziening en mogelijkheden voor beroep. In de pilotevaluatie wordt geconcludeerd dat deze drie doelen zijn bereikt. Zo geven geïnterviewde professionals aan dat zij door de signaleringsoverleggen elkaar beter weten te vinden, beter weten wat er in de praktijk speelt en meer wederzijds begrip hebben. Volgens de professionals is de routekaart bruikbaar voor inwoners die een juridisch probleem hebben en voor organisaties in het voorveld (denk aan kerken, bibliotheken en inloophuizen). De pilot beoogt ook bij te dragen aan informele oplossingen of het voorkomen van (juridische) conflicten tussen inwoners en de gemeente. Pre-mediation is hiervoor een belangrijk instrument. In de pilotevaluatie wordt geconcludeerd dat op dit onderdeel geen veranderingen zijn gevonden. De belangrijkste reden hiervoor is dat pre-mediation niet de beoogde ontwikkeling heeft doorgemaakt.

Relatie tot subdoelstellingen stelselwijziging

De pilotdoelen sluiten aan bij drie subdoelstellingen van de stelselwijziging. De instrumenten van de pilot zijn daarmee veelbelovend voor een integrale benadering en goede samenwerking tussen het sociaal en juridisch domein, het verbeteren van de dienstverlening en het meer informeel oplossen van geschillen en het verbeteren van de communicatie. Signaleringsoverleggen en een routekaart vormen leerzame instrumenten die voor de stelselwijziging verder uitgewerkt en geanalyseerd kunnen worden.

Divosa / gemeente Wijk bij Duurstede (Startpunt scheiden)

Beschrijving pilot

Het Startpunt Scheiden is in de gemeente Wijk bij Duurstede gelanceerd in samenwerking met de lokale uitvoerder van het sociaal domein (pilotelement). Het startpunt biedt één punt – fysiek, telefonisch en digitaal bereikbaar – waar alles (via sociaal en juridische diensten) geregeld kan worden rondom een scheiding (pilotelement). Dit omvat informatie, gespreksondersteuning om emoties te reguleren, sociaal-emotionele ondersteuning voor het hele gezin, hulp bij het vinden van woonruimte, financieel-juridische ondersteuning en een mediator voor de juridische afhandeling. Vorm en intensiteit van de ondersteuning is maatwerk. Het startpunt is erop gericht om escalatie in scheidingen en in het beëindigen van relaties te voorkomen, door aan de voorkant van het proces informatie en ondersteuning te bieden op sociaal-emotioneel en op financieel-juridisch vlak. Het startpunt heeft een webpagina op de website van de uitvoerende instantie en kent vertegenwoordiging vanuit sociaal raadslieden, maatschappelijk werk en jeugdhulp.

Bereikte resultaten

De analyse van de documenten heeft vijf pilotdoelen opgeleverd. In de eerste plaats beoogt de pilot ervoor te zorgen dat inwoners weten dat er een gratis punt is waar je terecht kunt met al je vragen over scheiden. In de pilotevaluaties wordt geconcludeerd dat inwoners met relatietwijfels het startpunt weten te vinden. In de tweede plaats beoogt de pilot te zorgen voor een integrale kijk op en aanpak van problematiek in het

sociale domein en te zorgen voor betere ketensamenwerking. De pilotevaluatie laat op dit punt geen eenduidige resultaten zien. Er wordt samengewerkt maar dan vooral tussen sociaal raadslieden en de procesregisseur van het Startpunt. Het contact met advocaten en mediators bestaat voornamelijk uit doorverwijzen en een warme overdracht. De laatste drie pilotdoelen zijn gericht op het voorkomen van escalatie. Het Startpunt zou ervoor moeten zorgen dat inwoners met relatietwijfels worden geholpen om de juiste beslissing te nemen, dat inwoners die gaan scheiden begeleid worden naar een zo harmonieus mogelijke scheiding en dat deelname aan mediation tussen de partijen zo gelijkwaardig mogelijk is. In de pilotevaluatie wordt niet vastgesteld in hoeverre deze doelen zijn bereikt. Belangrijkste reden die hiervoor wordt gegeven is dat de looptijd te kort was om doelbereik vast te stellen. Ook ging het in een deel van de casussen om scheidingen die al waren geëscaleerd.

Relatie tot subdoelstellingen stelselwijziging

De vijf pilotdoelen sluiten aan bij vier subdoelstellingen van de stelselwijziging. Het Startpunt scheiden is veelbelovend als het gaat om laagdrempelige informatie en advies voor iedereen. Het werken met één plek (fysiek, digitaal en telefonisch bereikbaar) waar alles voor een scheiding kan worden geregeld, heeft betekenisvolle inzichten opgeleverd voor de verdere vormgeving van de stelselwijziging. De betekenis die de pilot kan hebben voor een integrale benadering en goede samenwerking tussen het sociaal en juridisch domein is op basis van de pilotevaluatie niet duidelijk. Op basis van de pilotevaluatie kan geen uitspraak worden gedaan over de betekenis voor een betere diagnose en triage aan de voorkant en daaruit volgend advies op maat en voor meer problemen oplossen en minder escalatie van geschillen.

Berekenjescheiding.nl

Beschrijving pilot

Berekenjescheiding.nl is een online rekenprogramma waarin mensen, voordat zij gaan scheiden, inzicht kunnen krijgen in hun financiële situatie. Met de binnen de pilot ontwikkelde rekentool kunnen de financiële consequenties van verschillende keuzes voor wonen, zorg voor de kinderen en verdeling van bezit en schulden in kaart worden gebracht. Hiervoor wordt een uitvraag van informatie gedaan en een doorberekening gemaakt van alimentatie en financiële situatie na scheiden. Gebruikers kunnen eerst een scan doen om te bezien wat de tool voor hen kan betekenen. Ook bevat de tool een zoekmachine voor het vinden van een juridisch professional en zijn een FAQ en een helpdesk ingebouwd. De tool is gratis voor Wrb-gerechtigden, mensen zonder Wrb-recht moeten een bedrag betalen. Bij gebruik van de tool hebben ze zes maanden toegang. Financieel inzicht kan het makkelijker maken om afspraken te maken en kan mogelijk (verdere) escalaties in de scheidingsprocedure voorkomen. Tevens kunnen derden (partners, maar ook professionals) toegang krijgen tot het dossier en documenten met elkaar uitwisselen.

Bereikte resultaten

Voor deze pilot hebben we drie doelen geïdentificeerd. Met het online rekenprogramma wordt een dossier gemaakt dat inzicht geeft in de verdeling van bezittingen en schulden, betaalbaarheid woonwensen, gevolgen ouderschapsplan, partner- en kinderalimentatie en leefgeld na scheiding. Het online rekenprogramma stelt een rapport op waarin de resultaten over de financiële situatie na scheiding worden beschreven. In de pilotevaluatie wordt geconcludeerd dat deze doelen worden bereikt. De verschillende berekeningen worden gemaakt en de resultaten worden verwerkt tot een rapport. Uiteindelijk moeten de berekeningen de gebruikers duidelijkheid geven

over de financiële situatie na scheiden, wat uiteindelijk kan bijdragen aan meer oplossingen en minder escalatie. Voor dit doel concludeert de pilotevaluatie dat de digitale applicatie het beoogde inzicht biedt in de financiële situatie na scheiden. Wel laat het onderzoek zien dat een deel van de gebruikers de berekening niet start of niet volledig doorloopt en dat het begrip van de uitkomsten verschilt tussen gebruikers.

Relatie tot subdoelstellingen stelselwijziging

De pilotdoelen sluiten aan bij drie subdoelstellingen van de stelselwijziging. Het online rekenprogramma is veelbelovend als het gaat om laagdrempelige informatie en advies en een betere aansluiting tussen de dienstverleningen in de nulde, eerste en tweede lijn. Het online rekenprogramma vormt een betekenisvol instrument voor de verdere uitwerking van de hiervoor besproken onderdelen van de doelstelling van de stelselwijziging. De pilotdoelen sluiten ook aan bij het meer oplossen van problemen en het verminderen van escalatie van geschillen. De bevindingen voor dit deel van de pilotdoelen zijn minder eenduidig. Dit maakt dat minder stellige uitspraken kunnen worden gedaan over de betekenis voor dit onderdeel van de stelselwijziging.

Digitaal kennissysteem eerste lijn hulpverleners (De volle boodschappentas)

Beschrijving pilot

Deze pilot is ingegeven door het idee dat er kwetsbare groepen zijn die om (rechts)hulp vragen met 'een boodschappentas aan papieren'. Deze boodschappentas staat symbool voor de complexiteit aan sociaaljuridische problemen die vaak met elkaar samenhangen. Vanuit deze pilot is eerst onderzocht hoe vaak dit probleem voorkomt. Hieruit kwam naar voren dat er maar weinig 'volle boodschappentassen' zijn. Bij rechtswinkels bleek echter wel de behoefte te bestaan aan een tool die inhoudelijk kan helpen bij het bedienen van cliënten. De pilot voorziet in zo'n instrument, door de ontwikkeling van een casusmanagementsysteem met verschillende functies: aanmaken van een casus, toevoegen van documenten aan het dossier, opnemen van een gespreksverslag en het kunnen zoeken in eerdere casussen, taken aanmaken en aan iemand toewijzen, proces van de casus wordt weergegeven in tijdlijn, attendering wanneer persoonsgegevens moeten worden verwijderd, status gegeven aan de casus (in behandeling, niet in behandeling, doorverwezen), koppelen van wederpartijen of bijbehorende contacten en tags. Daarnaast wordt met behulp van een binnen de pilot ontwikkelde sociaaljuridische kaart een overzicht gegeven van (sociaal) rechtshulpverleners in de regio. De pilot ondersteunt daarmee eerstelijns rechtshulpverleners op een innovatieve manier.

Bereikte resultaten

Voor de pilot hebben we drie doelen uit de documentatie kunnen afleiden. Het ontwikkelde instrumentarium zou ervoor moeten zorgen dat rechtzoekenden minder onnodig worden doorverwezen binnen de eerste lijn en dat er minder onnodig wordt doorverwezen naar de tweede lijn. De pilotevaluatie concludeert dat deze doelen niet zijn bereikt. Een belangrijke reden hiervoor lijkt te zijn dat volgens rechtswinkeliers er niet onnodig wordt doorverwezen door een gebrek aan kennis. Het casusmanagementsysteem zal daar dan geen rol in kunnen spelen. De digitale tool zou er ook voor moeten zorgen dat gemakkelijker met de burger kan worden gecommuniceerd over de complexiteit van het juridische probleem en het proces. Dit doel wordt volgens de pilotevaluatie bereikt. Rechtswinkeliers geven aan dat het casemanagementsysteem kan bijdragen aan sneller een passend advies voor de client en aan een verbetering van de kwaliteit van het advies.

Relatie tot subdoelstellingen stelselwijziging

De pilotdoelen sluiten aan bij drie subdoelstellingen van de stelselwijziging. De resultaten van de pilot zijn veelbelovend als het gaat om de betekenis die het casemanagementsysteem kan hebben voor laagdrempelige informatie en advies en diagnose en triage aan de voorkant. Er kunnen geen stellige uitspraken worden gedaan over de betekenis die het casemanagementsysteem kan hebben voor het verbeteren van de aansluiting tussen de dienstverlening in de nulde, eerste en tweede lijn.

Gezinsadvocaat

Beschrijving pilot

Het model van de gezinsadvocaat kenmerkt zich door de inzet van een samenwerkend duo van een gespecialiseerde gedragswetenschapper en een ervaren familierechtadvocaat (pilotelement). Samen vormen zij de zogenoemde 'gezinsadvocaat'. De geïntegreerde werkwijze (pilotelement) waarin gedragswetenschapper en advocaat samenwerken is in detail beschreven en beide professionals krijgen een training om zich de nieuwe werkwijze eigen te maken. De eerste stap in de nieuwe werkwijze betreft de afname van een door de pilot ontwikkeld Risico Taxatie Instrument. Hierbij wordt gediagnosticeerd op de domeinen van recht en zorg. Het gaat hierbij om conflictpunten, escalatieniveau, wederzijdse houding, verhouding tussen en met kinderen, oplossingscapaciteiten en eventuele positieve (geen woonzorgen) of negatieve factoren (nieuwe relatie). In overleg met cliënten wordt vervolgens een 'Plan van Aanpak voor de Scheidingsroute' gemaakt. De kinderen zijn bij de gezinsadvocaat vanaf het begin in beeld. De gezinsadvocaat kan vanuit meervoudige partijdigheid inzoomen op de behoefte van het gezinssysteem en specifiek de behoeften van de kinderen.

Bereikte resultaten

Uit de documentatie hebben we vijf pilotdoelen kunnen afleiden. Ten eerste wordt beoogd de kans op een gemeenschappelijk verzoek of convenant te vergroten. In de pilotevaluatie wordt geconcludeerd dat dit doel is bereikt. In het merendeel van de zaken binnen de pilot is een convenant afgesloten waar anders een rechtszaak onvermijdelijk was geweest. Ten tweede zou er een kleinere kans op een complexe rechtszaak moeten zijn. Ook voor dit doel concludeert de pilotevaluatie dat het is bereikt. Er zijn geen calamiteiten in de sfeer van ondertoezichtstelling en uithuisplaatsing vastgesteld, waar die in de bestaande benadering wel werden verwacht. Van ouderverstoting zijn ook geen signalen opgevangen. Ten derde zouden de materiële kosten voor ouders moeten worden verlaagd. De pilotevaluatie concludeert dat er sprake is van kostenbesparing en dit doel ook is bereikt. Ten vierde wordt ingezet op een minder grote belasting van het rechterlijk apparaat. Volgens de pilotevaluatie wordt ook dit doel bereikt. Er kan geen vergelijking worden gemaakt maar er is een gemiddelde doorlooptijd van een 'oranjerode' (complexe) casus vastgesteld van ongeveer tien maanden (vanaf intake t/m convenantondertekening). Dat is korter dan anders het geval was geweest. Ten vijfde zou de invulling van het ouderschap rond de kinderen effectiever moeten worden en een verbeterde afsprakenst vanuit het perspectief van het kind gerealiseerd moeten worden. In de pilotevaluatie wordt geconcludeerd dat niet vastgesteld kan worden of dit doel is bereikt.

Relatie tot subdoelstellingen stelselwijziging

De pilotdoelen sluiten aan bij drie subdoelstellingen van de stelselwijziging. De resultaten die met de pilot zijn behaald zijn veelbelovend voor het oplossen van meer problemen en het verminderen van escalatie en voor het vergroten van de grip op de kosten en de kwaliteit van rechtshulp. De Gezinsadvocaat vormt een betekenisvolle werkwijze voor de verdere uitwerking van de hiervoor besproken onderdelen van de stelselwijziging. Er kunnen geen stellige uitspraken worden gedaan over de betekenis van de pilot voor een integrale benadering en goede samenwerking tussen het sociaal en juridisch domein.

MIJN Zaak

Beschrijving pilot

MIJN Zaak is een binnen de pilot ontwikkelde digitale tool die inzicht en overzicht geeft en een communicatieforum biedt aan rechtzoekenden en betrokken (rechts)hulpverleners. Hiermee wordt alle noodzakelijk informatie (zo nodig met hulp) verzameld en opgeslagen op één beveiligde plek die in beheer is van de rechtzoekende zelf (pilotelement). MIJN Zaak wil op deze manier bijdragen aan een betere en completere informatievoorziening en communicatie voor het bereiken van integrale oplossingen. MIJN Zaak beoogt samenwerking in de sociaal-juridische dienstverlening te ondersteunen. Het gaat hierbij om ketensamenwerking die tot integrale geschiloplossing leidt.

Bereikte resultaten

Uit de documentatie hebben we zeven pilotdoelen afgeleid. De applicatie zou moeten voorzien in een totaaloverzicht van relevante informatie, in inzicht in multiproblematiek, in inzicht in het proces en de voortgang, in het samenbrengen van alle betrokken partijen rondom en met cliënt samen, in het faciliteren van de samenwerking tussen eerste en tweede lijn, in een overzichtelijke en begrijpelijke actielijst en in een betrokken cliënt. In de pilotevaluatie wordt aangegeven dat het doelbereik van de eerste vijf doelen niet kan worden vastgesteld. Met betrekking tot het zesde en zevende doel worden geen uitspraken gedaan over het doelbereik. Belangrijkste reden is het ontbreken van informatie omdat de applicatie beperkt in de praktijk is getest.

Relatie tot subdoelstellingen stelselwijziging

De pilotdoelen sluiten aan bij drie subdoelstellingen van de stelselwijziging. Op basis van de evaluatie van de pilot kunnen geen stellige uitspraken worden gedaan over de betekenis van de pilot voor laagdrempelige informatie en advies, een integrale benadering en goede samenwerking tussen het sociaal en juridisch domein en een betere aansluiting tussen de dienstverlening in de nulde, eerste en tweede lijn.

Rechtsbijstandsportaal / online doorverwijssysteem

Beschrijving pilot

In de pilot zijn een online diagnose en triage-instrument en doorverwijssysteem ontwikkeld (pilotelement). Rechtzoekenden brengen hun probleem in kaart door het doorlopen van een online vragenlijst. In dit proces wordt automatisch een digitaal juridisch dossier samengesteld. Als de diagnose is afgerond, doet het portaal suggesties voor passende juridische hulpverleners. De rechtzoekende kiest vervolgens een rechtshulpverlener. Vanuit het portaal kan het dossier worden gedeeld met hulpverleners of advocaten/mediators. Voor minder digitaal vaardige of zelfredzame

rechtzoekenden is een helpdesk ingericht. Voor juridische hulpverleners kan het portaal daarnaast functioneren als een zaakstelsel (pilotelement), waarbij de bij het portaal aangesloten professional een digitale intake in het portaal klaarzet voor een potentiële klant.

Bereikte resultaten

Voor de pilot hebben we zes doelen uit de documentatie afgeleid. Voor de eerste twee doelen wordt in de pilotevaluatie geconcludeerd dat ze zijn bereikt. Er is een goede basis gelegd voor een laagdrempelige en toegankelijke informatiebron en een idem dito doorverwijsplatform voor rechtzoekenden. Daarnaast geven rechtswinkelmedewerkers aan dat het portaal inhoudelijke ondersteuning biedt, het een makkelijke manier is om iemand met de informatie die reeds is uitgevraagd, door te verwijzen en dat het zorgt voor een professionaliseringsslag van de administratieve processen binnen de rechtswinkel. Wel is het gebruik van de ontwikkelde digitale applicatie achtergebleven bij de verwachtingen. Hierdoor ontbreken de benodigde gegevens om na te gaan of effectievere oplossingen zijn bereikt, of informatie efficiënt en veilig tussen rechtsbijstandsorganisaties wordt overgedragen, of informatie verkregen wordt die kan worden gebruikt om vergoedingen te koppelen aan de kwaliteit van de oplossing en of een evenwichtige verdeling gerealiseerd kan worden van zaken die in de nulde, eerste en tweede lijn worden behandeld.

Relatie tot subdoelstellingen stelselwijziging

De pilotdoelen sluiten aan bij zes subdoelstellingen van de stelselwijziging. De resultaten die met de pilot zijn behaald zijn veelbelovend voor laagdrempelige informatie en advies en diagnose en triage aan de voorkant. Het Rechtsbijstandsportaal vormt een betekenisvol digitaal instrument voor de verdere uitwerking van de hiervoor besproken onderdelen van de stelselwijziging. Op basis van de evaluatie van de pilot kunnen geen stellige uitspraken worden gedaan over de betekenis van de pilot voor meer problemen oplossen en minder escalatie van geschillen, een integrale benadering en goede samenwerking tussen het sociaal en juridisch domein, meer grip op de kosten en kwaliteit van rechtshulp en een betere aansluiting tussen de dienstverlening in de nulde, eerste en tweede lijn.

Samen Recht Vinden

Beschrijving pilot

In de pilot is een nieuwe methode van werken ontwikkeld voor het behandelen van geschillen. Een belangrijke inspiratiebron hierbij is de methode van buurtbemiddeling. Samen Recht Vinden (SRV) neemt een neutrale rol in en komt naar de mensen in Zeeland toe door bij bijna alle gemeentes langs te gaan en hier een vergaderzaal, dorps huis, of een andere locatie te huren. De pilot bestaat uit een aantal elementen die in samenhang met elkaar worden toegepast. Hulpvragen waar mensen mee komen worden zoveel mogelijk ter plekke en direct opgelost. Verder wordt ingezet op samenwerking met andere organisaties, zoals rechtbank, de Zeeuwse Bibliotheek, hJL en Sociaal Raadslieden. Onderdeel van de werkwijze is een lerende cyclus, waarin om de acht weken geëvalueerd en mogelijk bijgestuurd wordt. Hoewel alle zaken in beginsel worden aangenomen, is in de pilot actief geworven voor geschillen met instanties. In essentie schrijft de SRV-methode voor om radicaal pragmatisch op zoek te gaan naar oplossingen. Het uitgangspunt is integrale conflictoplossing, wat inhoudt dat de hulpvraag centraal staat en er gedaan wordt wat nodig is om een oplossing te vinden.

Bereikte resultaten

Uit de documentatie bij deze pilot hebben we vier pilotdoelen kunnen afleiden. Ten eerste wordt beoogd het aantal langslappende juridische zaken te verminderen en praktische en gerichte oplossingen (maatwerk) te bieden. In de pilotevaluatie wordt geconcludeerd dat dit doel wordt bereikt. Er worden oplossingen geboden voor mensen die in conflict zijn geraakt en vaak wordt een wirwar aan procedures voorkomen. Ten tweede werd ingezet op meer voldoening voor alle betrokkenen in de vorm van meer integrale en breder gedragen oplossingen. In de pilotevaluatie wordt geconcludeerd dat dit doel deels is bereikt. Alle betrokken partijen zijn tevreden met de geboden oplossingen, maar het is niet duidelijk hoe breed gedragen het resultaat is. Ten derde wordt beoogd het recht dichterbij de mensen te brengen door het bieden van spreekuren in de buurt. In de pilotevaluatie wordt geconcludeerd dat dit doel niet is bereikt. Open spreekuren –in een dorps huis of bibliotheek – blijken niet veel mensen te trekken. De meeste aanvragers melden zich via de website en/of bellen voor een afspraak. Het vierde doel heeft betrekking op het beperken van de kosten voor rechtsbijstand. Daarover wordt geconcludeerd dat dit op het moment van de evaluatie nog niet volledig vastgesteld kon worden.

Relatie tot subdoelstellingen stelselwijziging

De pilotdoelen sluiten aan bij vier subdoelstellingen van de stelselwijziging. De resultaten die met de pilot zijn behaald zijn veelbelovend als het gaat over het oplossen van meer problemen en minder escalatie van geschillen. Voor dit onderdeel van de stelselwijziging kan de nieuwe methode van betekenis zijn voor de verdere vormgeving van de stelselwijziging. De bevindingen die aansluiten bij een integrale benadering en goede samenwerking tussen het sociaal en juridisch domein zijn minder eenduidig. Dit maakt dat minder stellige uitspraken kunnen worden gedaan over de betekenis voor dit onderdeel van de stelselwijziging. Op basis van de evaluatie van de pilot kunnen geen stellige uitspraken worden gedaan over de betekenis van de pilot voor het onderdeel van de stelselwijziging dat betrekking heeft op meer grip op de kosten en kwaliteit van rechtshulp.

SJD in lokale context (Sociaal juridische hulp om de hoek)

Beschrijving pilot

In 2021 zijn er experimenten gestart in de gemeente Venray en Hengelo. In beide gemeenten houden sociaal raadslieden spreekuren in de bibliotheek (pilotelement). In 2022 is ook in de gemeente Heereveen een experiment gestart. In deze gemeente worden juridische spreekuren gedraaid in drie bibliotheken door een vrijwilligersorganisatie. De pilot biedt laagdrempelige en integrale sociaaljuridische dienstverlening, zodat burgers structureel op een adequate manier geholpen kunnen worden. Er wordt ingezet op preventie, vroegsignalering en samenwerking tussen dienstverleners. In de dienstverlening worden vragen ofwel direct afgehandeld ofwel worden rechtzoekenden doorverwezen naar andere dienstverleners, waaronder hJL en/of de advocatuur.

Bereikte resultaten

Voor deze pilot hebben we uit de documentatie drie pilotdoelen afgeleid. Met de pilot wordt onder meer beoogd de escalatie van juridische problemen te verminderen. Hiervoor worden vroegsignalering en gerichte doorverwijzing belangrijk geacht. In de pilotevaluatie wordt geconcludeerd dat dit doel wordt bereikt. De bevindingen laten zien dat cliënten vroegtijdig worden geholpen en doorverwijzing mogelijk wordt gemaakt. Ook zet de pilot in op de herinvoering van sociaaljuridische hulp in de vorm

van een juridisch spreekuur in de bibliotheek en structurele financiering door de gemeente. In de pilotevaluatie wordt geconcludeerd dat dit doel ook is bereikt. De spreekuren zijn in drie gemeenten ingevoerd en inwoners hebben de weg naar de spreekuren weten te vinden. Het laatste doel is gericht op de burger die zonder drempels gebruik moet kunnen maken van de juridische hulp en tevreden moet zijn over de dienstverlening. Ook dit doel wordt volgens de pilotevaluatie bereikt. Cliënten geven aan zonder drempels gebruik te kunnen maken van juridische hulp, waarden de dienstverlening en zijn tevreden over de praktische gang van zaken rond het spreekuur en de bibliotheken. Op het gebied van het versterken van de netwerksamenwerking lopen de resultaten uiteen en is verbetering mogelijk. Dit is nodig om het sociaaljuridische aanbod nog toegankelijker te maken voor potentiële cliënten, met name voor cliënten voor wie de zoektocht naar hulp niet vanzelfsprekend is en actiever benaderd of via het netwerk naar sociaaljuridische hulp toegeleid moeten worden.

Relatie tot subdoelstellingen stelselwijziging

De pilotdoelen sluiten aan bij drie subdoelstellingen van de stelselwijziging. De resultaten die met de pilot zijn behaald zijn veelbelovend als het gaat om het oplossen van meer problemen en minder escalatie van geschillen, verbeteren van de bereikbaarheid van de fysieke eerste lijn op lokaal niveau en een integrale benadering en goede samenwerking tussen het sociaal en juridisch domein. Voor deze onderdelen van de stelselwijziging kan het introduceren van een spreekuur in de bibliotheek (of een variant hierop) betekenis hebben.

Zelf-regieroute scheiden

Beschrijving pilot

De website Uitelkaar.nl stelt rechtzoekenden in staat om (onder begeleiding van het platform) scheidingsafspraken te maken en de consequenties ervan te doorgronden. Deze pilot ziet op het doorontwikkelen en uitbreiden van deze website. De focus ligt op het ontwikkelen van een zogeheten zelfregieroute die rechtzoekenden in staat stelt om grotendeels zelfstandig digitaal hun scheiding af te handelen. Daarnaast wordt voor minder zelfredzamen een route met maatschappelijke ondersteuning ontwikkeld en worden mogelijkheden voor nazorg (bijv. het updaten van afspraken na de scheiding) toegevoegd. De elementen van de doorontwikkeling bestaan uit aansluiten bij de eerste lijn, versterken van vroegtijdige signalering, ontwikkelen van 'add-ons' (nazorgmodules), introduceren van eigen toegang en 'flow' voor kinderen vanaf 12 jaar, signalering in latere fases, warme doorverwijzing en export van gegevens en aansluiting bij de rechtbank. Het platform biedt ook ondersteuning door casemanagers en er zijn advocaten op aangesloten. Op dit onderdeel worden *best practices* uitgewerkt voor professionals die de 'zelfregieroute scheiden' faciliteren en worden vormen van gestructureerde feedback geïntroduceerd die aansluiten bij de werkwijze van de Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA).

Bereikte resultaten

In totaal hebben we zeven pilotdoelen uit de documentatie kunnen afleiden. Er wordt ingezet op het bieden van begrijpelijke en duidelijke informatie over het scheidingsproces. Ook worden casemanagers in staat gesteld om rechtzoekenden die gebruik maken van de website tijdig te informeren en beschikbaar te zijn voor vragen. Burgers worden in staat gesteld om op een laagdrempelige en gebruiksvriendelijke manier het scheidingsproces te doorlopen. Volgens de pilotevaluatie zijn deze drie doelen bereikt. Gebruikers zijn positief over de duidelijkheid, gebruiksvriendelijkheid,

het gemak van de intake en de eenvoud van het werken met de website. Daarnaast wordt de rol van de casemanagers in de ondersteuning als belangrijk bestempeld. Het vierde doel is het onderzoeken en realiseren van mogelijkheden voor samenwerking met relevante (keten)partners, zoals sociaal wijkteams en rechtbanken. Uit de pilotevaluatie volgt dat dit doel deels is bereikt. Er is samenwerking met hJL. Dat blijkt uit het afronden van zaken die daar vandaan komen. De samenwerking met de rechtbank is nog niet van de grond gekomen. Het vijfde doel is het realiseren van aanvullende dienstverlening met behulp van 'add-ons'. Volgens de pilotevaluatie is dit doel nog niet bereikt. De ontwikkeling van de 'add-ons' staat nog in de kinderschoenen en het gebruik ervan blijft nog achter. Het zesde doel is een passende vergoeding voor professionals. Dit doel is in de pilotevaluatie niet vastgesteld. Het zevende doel is ervaring opdoen met het gebruik van de digitale route als rechtshulp pakket. Over het bereiken van dit doel wordt in de pilotevaluatie geen conclusie getrokken.

Relatie tot subdoelstellingen stelselwijziging

De pilotdoelen sluiten aan bij zes subdoelstellingen van de stelselwijziging. De resultaten die met de pilot zijn behaald zijn veelbelovend als het gaat om laagdrempelige informatie en advies en betere diagnose en triage. Voor deze onderdelen van de stelselwijziging kan de 'zelf-regieroute scheiden' van betekenis zijn. De bevindingen die aansluiten bij een integrale benadering en goede samenwerking tussen het sociaal en juridisch domein zijn minder eenduidig. Dit maakt dat minder stellige uitspraken kunnen worden gedaan over de betekenis van de 'zelf-regieroute scheiden' voor dit onderdeel van de stelselwijziging. Op basis van de evaluatie van de pilot kunnen geen stellige uitspraken worden gedaan over de betekenis van de pilot voor het onderdeel van de stelselwijziging dat betrekking heeft op meer grip op de kosten en kwaliteit van rechtshulp, betere vergoeding voor gewerkte uren en betere aansluiting tussen de dienstverlening in de nulde, eerste en tweede lijn.

Rechtsbijstand slachtoffers van ernstige gewelds- en zedenmisdrijven

Beschrijving pilot

Voor slachtoffers van ernstige gewelds- en zedenmisdrijven (EGZ) wordt in samenwerking met politie en slachtofferadvocaten een werkwijze ontwikkeld voor de actieve benadering van deze doelgroep door de slachtofferadvocatuur (pilotelement). Daarbij wordt specifiek voor de ernstige geweldszaken een nieuwe werkwijze ontwikkeld en in de pilot wordt deze nader beproefd. Voor zedenzaken wordt een implementatieplan opgesteld op basis van de werkwijze uit een eerdere pilot. Ten slotte wordt de pilot geëvalueerd en wordt een rapport met aanbevelingen opgesteld. Het idee is om slachtoffers van EGZ in een zo vroeg mogelijk stadium toegang te verschaffen tot passende informatie, hulp en advies bij juridische problemen, door hen vroegtijdig door te verwijzen naar de slachtofferadvocatuur. De pilot wil inzicht krijgen of deze proactieve benadering slachtoffers helpt om ook vroegtijdig de juiste bijstand te krijgen in het strafproces.

Bereikte resultaten

Het bestuderen van de documentatie bij deze pilot heeft drie doelen opgeleverd. Een van de doelen is om in een zo vroeg mogelijk stadium toegang tot passende informatie, hulp en advies bij juridische problemen te geven. Een ander doel is gericht op een proactieve benadering zodat vroegtijdig de juiste bijstand in het strafproces verleend kan worden. Het derde doel is om piketdiensten te gebruiken voor vroegtijdig doorverwijzen naar de juiste bijstand in het strafproces. In de pilotevaluatie wordt geconcludeerd dat deze doelen zijn bereikt. De drempel om rechtsbijstand te

gebruiken is lager en het is geen zoektocht meer om bij een slachtofferadvocaat uit te komen. Slachtoffers geven aan dat ze tevreden zijn.

Relatie tot subdoelstellingen stelselwijziging

De pilotdoelen sluiten aan bij een subdoelstelling van de stelselwijziging. De resultaten die met de pilot zijn behaald zijn veelbelovend als het gaat om adequate rechtsbijstand in het strafrecht/ZSM. Voor dit onderdeel van de stelselwijziging kan de actieve en vroegtijdige benadering van slachtoffers van ernstige gewelds- en zedenmisdrijven van betekenis zijn.

Samenwerken in de eerste lijn

Beschrijving pilot

In de pilot wordt de samenwerking tussen professionals in de eerste- en de tweedelijnsrechtsbijstand bevorderd om de dienstverlening naar rechtzoekenden te verbeteren en daarmee sneller tot passende oplossingen voor rechtzoekenden te komen. Het is een gezamenlijk project van de NOvA, de RvR, hJL, Sociaal Werk Nederland (SWN) en de Vereniging Sociale Advocatuur Nederland (VSAN). De pilot heeft drie elementen: 1) de piketdienst, 2) een signaleringsoverleg en 3) de *best practices*. Hier is op vijf locaties mee geëxperimenteerd (Amsterdam, Utrecht, Nijmegen, Zwolle en Walcheren). Belangrijke spelers in de pilot waren advocaten, sociaal raadsliden en medewerkers van hJL. De gedachte achter de pilot is om problemen op te lossen nog voordat ze escaleren.

Bereikte resultaten

Voor deze pilot hebben we een doel uit de documentatie afgeleid. Beoogd wordt een uitgebreidere samenwerking tussen eerstelijns en tweedelijns rechtsbijstandverleners te bewerkstelligen en sneller tot passende oplossingen voor rechtzoekenden te komen. De pilotevaluatie laat zien dat het doel deels is bereikt. De samenwerking en dienstverlening zijn verbeterd. Het sneller komen tot passende oplossingen is niet direct vastgesteld.

Relatie tot subdoelstellingen stelselwijziging

Het doel van deze pilot sluit aan bij twee subdoelstellingen van de stelselwijziging. De resultaten die met de pilot zijn behaald zijn veelbelovend als het gaat om een betere aansluiting tussen de dienstverlening in de nulde, eerste en tweede lijn. Voor dit onderdeel van de stelselwijziging kunnen de piketdienst, het signaleringsoverleg en het werken met *best practices* van betekenis zijn. Omdat het doel van de pilot maar deels is bereikt kunnen minder stellige uitspraken worden gedaan over de betekenis van de pilot voor de onderdelen van de stelselwijziging die betrekking hebben op betere diagnose en triage aan de voorkant.

Versterking samenwerking hJL en UWV

Beschrijving pilot

Het UWV en hJL voeren een pilot uit om de samenwerking en het lerend vermogen tussen en in beide organisaties te verbeteren. De gedachte hierachter is de burger vroegtijdig helpen om problemen met het UWV op te lossen. Voor de pilot is een werkwijze ontwikkeld die de proactieve samenwerking tussen partijen stimuleert. Deze is gericht op het in een zo vroeg mogelijk stadium informeren en ondersteunen van de burger die geconfronteerd wordt met vragen over een uitkering, een afwijzende beslissing of het uitblijven van een besluit. Belangrijke elementen van de werkwijze

zijn: contact opnemen met de klant om informatie-uitwisseling tussen hJL en het UWV mogelijk te maken, werken met piketuren maakt rechtstreeks contact tussen de contactpersonen van het UWV en hJL mogelijk, centrale contactpersonen bij het UWV en hJL die zaken met elkaar bespreken en registreren hoe de samenwerking is verlopen en wat de impact is van de nieuwe werkwijze op het advies van de contactpersoon bij hJL.

Bereikte resultaten

In de documentatie bij deze pilot hebben we zes pilotdoelen kunnen identificeren. De pilot is gericht op het verbreden van de dienstverlening van hJL aan klanten die vragen hebben over UWV-zaken, op het verbeteren van de samenwerking tussen hJL en het UWV, op het stimuleren van het leren tussen het UWV en hJL en vroegtijdiger kunnen helpen bij het oplossen van zaken die spelen bij het UWV. In de pilotevaluatie wordt geconcludeerd dat deze doelen zijn bereikt. Bezwaren zijn voorkomen en burgers worden beter gehoord en geholpen. Daarnaast wordt de kennisoverdracht tussen hJL en het UWV over en weer gewaardeerd. Ook zijn oplossingen buiten het regulier proces gerealiseerd, wat in veel gevallen sneller ging. Naast deze vier pilotdoelen is de pilot ook gericht op het gebruik van het ontwikkelde samenwerkingsmodel voor het stimuleren van de samenwerking met andere uitvoeringsorganisaties en met andere eerste- en tweedelijnsorganisaties. Voor beide doelen wordt in de pilotevaluatie geen conclusie getrokken over het doelbereik.

Relatie tot subdoelstellingen stelselwijziging

De pilotdoelen sluiten aan bij vier subdoelstellingen van de stelselwijziging. De resultaten die met de pilot zijn behaald zijn veelbelovend als het gaat om betere diagnose en triage aan de voorkant, integrale benadering en goede samenwerking tussen het sociaal en juridisch domein en meer informele procedures en een betere communicatie. Voor deze onderdelen van de stelselwijziging kan het samenwerkingsmodel met centrale contactpersonen bij hJL en het UWV die rechtstreeks contact hebben voor informatie-uitwisseling en het registreren van het verloop van de samenwerking van betekenis zijn. Omdat geen conclusies zijn getrokken over het uitbreiden van de samenwerking naar andere ketenorganisaties kunnen geen stellige uitspraken worden gedaan over de betekenis van de pilot voor een betere aansluiting tussen de dienstverlening in de nulde, eerste en tweede lijn.

Wijkrechtbank Eindhoven

Beschrijving pilot

De wijkrechtbank is opgericht vanuit de gedachte om door middel van een persoonsgerichte, probleemoplossende aanpak maatwerk te bieden in zaken van verdachten met multiproblematiek. Het is uitdrukkelijk niet de bedoeling van de wijkrechtbank dat de rechter zelf oplossingen aandraagt of oplossingsrichtingen in gang zet. De rechter beperkt zich tot het toezien op zowel de rechtmatigheid van gemaakte afspraken als de juridische kaders waarbinnen de afspraken worden gemaakt. Het is de bedoeling dat de wijkrechtbank sturing geeft aan oplossingen die zowel in het belang van betrokkene zijn als van diens omgeving (zijn gezin of buurt). Het motto van de wijkrechtbank is 'vrijwillig, maar niet vrijblijvend.' Een multidisciplinair team van hulpverleners pakt 'achterliggende problemen' (bijvoorbeeld een verslaving of schuldproblematiek) aan waardoor voorkomen moet worden dat de betrokkene opnieuw strafbare feiten begaat. De wijkrechtbank werkt volgens een stappenplan. Eerst worden zaken geselecteerd. Dan volgt een gesprek tussen de verdachte en de advocaat. Naar aanleiding van dat gesprek kan de zaak worden

ingediend bij de wijkrechtbank. Ingediende zaken worden in een casusoverleg besproken. Dit dient als voorbereiding op de zitting van de wijkrechtbank, die bij voorkeur in de wijk wordt gehouden. Na zitting wordt de voortgang gemonitord. In veel gevallen is er nog een vervolgzitting. Daarna wordt de procedure beëindigd. Het stappenplan wordt ondersteund met maandelijkse evaluatiebijeenkomsten met alle betrokken professionals en maandelijks clusteroverleg met verschillende betrokkenen.

Bereikte resultaten

Voor deze pilot hebben we twee doelen uit de documentatie afgeleid. Er wordt ingezet op het bereiken van integrale en duurzame oplossingen bij multiproblematiek. Volgens de pilotevaluatie wordt dit doel bereikt. Netwerken worden rond verdachten opgebouwd van waaruit gewerkt kan worden aan oplossingen voor multiproblematiek. Ook ligt recidive binnen de pilot laag. Wel vormen deze cijfers een eerste indruk. Het gaat vooral om bekende verdachten van veelal licht strafbare feiten die vrijwillig deelnemen. Het is aannemelijk dat dergelijke verdachten minder recidiveren. Ook is de looptijd van de pilot te kort om recidive betrouwbaar te kunnen vaststellen. Het tweede pilotdoel is gericht op het verbeteren van de ketensamenwerking (tussen rechtbank, gemeente en organisaties binnen en buiten de justitiële keten). Ook dit doel wordt volgens de pilotevaluatie bereikt. Betrokken professionals zitten daadwerkelijk samen aan één tafel, wat het mogelijk maakt om vanuit het gezamenlijke doel van speciale preventie naar de zaak te kijken. Ook professionals van organisaties die over het algemeen tegenover elkaar staan (zoals het Openbaar Ministerie (OM) en de advocatuur), komen vanuit dit gezamenlijke belang van speciale preventie tot een nieuwe samenwerking.

Relatie tot subdoelstellingen stelselwijziging

De pilotdoelen sluiten aan bij twee subdoelstellingen van de stelselwijziging. De resultaten die met de pilot zijn behaald zijn veelbelovend als het gaat om het oplossen van meer problemen en minder escalatie van geschillen en een integrale benadering en goede samenwerking tussen het sociaal en juridisch domein. Voor deze onderdelen van de stelselwijziging kan het stappenplan met ondersteunende overlegstructuren van betekenis zijn.

3.4.5 *Theoretische aanwijzingen met goed onderbouwde resultaten*

Van de 34 pilotevaluaties hebben we er één ingedeeld in de bewijskrachtcategorie die betrekking heeft op onderzoek dat theoretische aanwijzingen geeft voor de werking van de pilotelementen (de tweede bewijskrachtcategorie). Het gaat om pilot *Divosa / gemeente Deurne*. In de evaluatie is een theoretische onderbouwing gegeven waarom deze effecten worden verwacht. De uitvoering van de pilot is echter niet verlopen zoals werd bedoeld, waardoor de beoogde resultaten niet zijn behaald. In vergelijking met de derde bewijskrachtcategorie ontbreekt empirische informatie over het doelbereik. Er is geanalyseerd waarom de pilot niet werkte zoals men voor ogen had en die lessen zijn gebruikt voor de ontwikkeling van een nieuwe werkwijze.

Divosa / gemeente Deurne

Beschrijving pilot

De gemeente Deurne is gestart met een pilot waarin sociaaljuridische ondersteuning – vanuit een mediationgedachte – van stichting MEE geboden kan worden aan zowel de inwoner als de consulent van de gemeente. Hiermee heeft de consulent een klankbord en sparringpartner bij voorgenomen besluiten, wordt vanuit het inwoners- en

consulentperspectief naar de gekozen oplossingsrichting gekeken, wordt een check gedaan op de doelmatigheid versus rechtmatigheid van een beslissing en wordt op een nieuwe manier samengewerkt (pilotelementen). Ondersteuning kan tijdens maar ook voorafgaand aan aanvraagprocedures plaatsvinden en in elk geval voorafgaand aan het afgeven van een beschikking. Stichting MEE is een organisatie die met name onafhankelijke cliëntondersteuning biedt. De sociaaljuridische dienstverlener van deze stichting kan een bemiddelende rol vervullen tussen beide partijen als deze het niet met elkaar eens zijn over een aanvraag in het kader van de Wmo of de Jeugdwet. Het idee is om te komen tot een gedragen oplossing waarin zowel het belang van de klant is gediend en recht wordt gedaan aan het gemeentelijk uitgangspunt van 'iedereen doet mee naar vermogen'.

Bereikte resultaten

Voor deze pilot hebben we drie doelen kunnen identificeren. In feite gaat het om drie manieren die kunnen zorgen voor meer informele oplossingen en minder bezwaar- en beroepsprocedures tegen beschikkingen van de gemeente. Het is van belang dat oplossingen door de consulent van de gemeente en de burger worden gedragen en dat de vraag aan de voorkant integraal wordt geformuleerd. Daarnaast wordt een bijdrage verwacht van een nieuwe manier van samenwerken tussen sociaaljuridisch cliëntondersteuner en consulent van de gemeente. De uitvoering van de pilot is niet verlopen zoals bedoeld. Het gaat om een relatief kleine gemeente waarin bezwaar tegen beslissingen van de gemeente weinig voorkomt. De instroom van casussen is hierdoor achtergebleven. Daarnaast bestond er onder de deelnemers onduidelijkheid over de pilotaanpak en waren onderlinge belangen tussen samenwerkingspartners onvoldoende afgestemd. Dit alles heeft er mede aan bijgedragen dat de pilotdoelen niet zijn bereikt.

Relatie tot subdoelstellingen stelselwijziging

De pilotdoelen sluiten aan bij de subdoelstelling die is gericht op meer informele procedures en een betere communicatie (zie bijlage 4). Daarmee kan het centrale pilotelement – de cliëntondersteuner die zowel de burger als de consulent van de gemeente ondersteunt – relevant zijn voor de stelselwijziging. Uit de pilotevaluatie is echter naar voren gekomen dat een cliëntondersteuner niet de meest aangewezen partij is om zowel burger als consulent van de gemeente te ondersteunen. Cliëntondersteuning is per definitie gericht op de burger. De cliëntondersteuner een andere rol geven – zoals in de pilot is gedaan –, vraagt om een verandering in de denkwijze van de cliëntondersteuners en de consulenten.

3.4.6 *Descriptieve aanwijzingen maar nog geen bewijskracht, voorwaardelijke resultaten*

Zeven pilotevaluaties hebben we ingedeeld in de eerste bewijskrachtcategorie van de effectladder. Dat betekent dat deze pilotevaluaties geen empirische of theoretische bewijskracht geven voor de effectiviteit van de pilotelementen. De pilotevaluaties omvatten een nadere specificatie van de pilot en de wijze van uitvoering. Daarbij wordt aandacht besteed aan de pilotelementen (werkwijze of instrument), de pilotdoelen en de na te streven uitkomsten. In veel gevallen worden ook de aanpak en de doelgroep van de pilot beschreven, zij het soms wat minder expliciet. Ook wordt aandacht besteed aan de benodigde materiële, financiële en organisatorische ondersteuning. Het is belangrijk om te vermelden dat in deze paragraaf pilots worden beschreven die empirische resultaten hebben bereikt. Het gaat om de pilots 'Huis van het Recht (Heerlen)', 'Pilot Rotterdam-Zuid (Feijenoord/Hillesluis)', 'Regie op geschiloplossing in het huurdomein' en 'Wijkrechtspraak op Zuid'. Deze pilots zijn

ingedeeld in de eerste bewijskrachtcategorie van de effectladder omdat een (theoretisch) onderbouwde verklaring ontbreekt waarom de resultaten met de specifieke uitwerking van de pilot zijn bereikt. De met de pilot bereikte resultaten worden daarom als voorwaardelijk beschouwd.

Divosa / gemeente Almere (Pilot het moreel kompas in de Almeerse praktijk)

Beschrijving pilot

In de gemeente Almere loopt een traject om te onderzoeken hoe je als gemeente de menselijke maat in je beslissingen centraal stelt. Hiervoor is een pilot opgericht die uit verschillende elementen bestaat. Een belangrijk onderdeel is het afdelingsbreed inloopspreekuur voor inwoners met vragen over werk of inkomen. Sociaal raadslieden sluiten in oktober twee dagdelen aan bij de balie om kennis in te brengen, feedback te geven/een spiegel voor te houden over hoe zij aankijken tegen dit open spreekuur. Ook gaat de gemeente Almere met sociaal raadslieden (en mogelijk ook andere juridische samenwerkingspartners, zoals hJL en de gemeentelijke ombudsman) in gesprek over of zij bij dit open spreekuur een rol voor zichzelf zien. Daarnaast kan nu gebeld worden met nummerherkenning en is de afspraak gemaakt om inwoners met een verzoek binnen 48 uur terug te bellen. Tot slot is een signaleringsoverleg tussen het team Werk&Inkomen van de gemeente en juridische samenwerkingspartners in het leven geroepen. Hiermee is de dienstverlening uitgebreid en hoopt Almere een groep te bereiken die niet digitaal of telefonisch in staat is hulp te vragen. Het idee is om zo conflicten en escalaties te voorkomen.

Bereikte resultaten

Voor deze pilot hebben we twee doelen uit de documentatie kunnen afleiden. Als eerste wordt beoogd om meer en eerder oplossingsgerichte samenwerking te zoeken. Het tweede doel is gericht op het responsiever maken van de toegang tot het sociaal domein van de gemeente. Het gaat dan vooral om zaken met betrekking tot de Participatiewet. Over beide doelen wordt in de pilotevaluatie geen conclusie getrokken. De evaluatie doet verslag van het proces hoe de pilotaanpak is verbeterd. Daarbij wordt aangegeven dat betrokkenen goede ervaringen hebben met de verschillende pilotelementen.

Relatie tot subdoelstellingen stelselwijziging

De pilotdoelen sluiten aan bij twee subdoelstellingen van de stelselwijziging. Omdat geen conclusies zijn getrokken over het bereiken van de pilotdoelen, kunnen geen stellige uitspraken worden gedaan over de betekenis van de pilot voor een integrale benadering en goede samenwerking tussen het sociaal en juridisch domein en het verbeteren van de dienstverlening.

Divosa / gemeente Oude IJsselstreek (Pilot rechtshulp)

Beschrijving pilot

De pilot draait om het ontwikkelen van nieuwe werkwijzen rond het nemen van beslissingen in het sociaal domein, de communicatie van voor de burger ongunstige beslissingen en de omgang met bezwaarschriften. Het idee is dat door in deze fasen responsiever te werken, conflicten worden voorkomen of eerder informeel zullen worden opgelost. De nieuwe werkwijze past zoveel mogelijk de uitgangspunten van het bestaande transformatieproces 'Naar het hart van de beweging' toe. Dit transformatieproces gaat om het verbeteren van de gezondheid en kwaliteit van leven van de inwoners, het verbeteren van de door inwoners ervaren kwaliteit van hulp en

ondersteuning (helpen met terugkrijgen van de regie over het eigen leven) en het beheersen en verlagen van de kosten voor de gemeente. Centraal staat het proces van de initiële aanvraag voor inkomensondersteuning tot aan de bezwaarprocedure, waarbij men volgens de nieuwe visie vooral wil voorkomen dat het tot een bezwaarprocedure komt. Voor drie fasen van contact met inwoners worden werkwijzen ontwikkeld: vòòr de beslissing, na de beslissing en na ontvangst van een bezwaarschrift. Hiervoor worden gesprekken gevoerd met inwoners en samenwerkingspartners, wordt onderzoek gedaan naar de werkwijzen en worden de benodigde faciliteiten geïnventariseerd (pilotelementen).

Bereikte resultaten

Uit de documentatie hebben we drie pilotdoelen kunnen afleiden. Met de pilot wordt beoogd de door inwoners ervaren kwaliteit van de hulp en ondersteuning geboden door professionals, te verbeteren. Hiervoor worden drie manieren aangedragen. Het eerste doel is gericht op een handelingskader voor professionals om de kwaliteit te verbeteren. Het tweede doel is gericht op het vaststellen van samenwerkingsafspraken met het oog op het verbeteren van de kwaliteit. Met het derde doel wordt verondersteld dat de kwaliteit verbeterd kan worden door een nieuwe manier van werken voor drie specifieke situaties waarin een inwoner en de gemeente met elkaar te maken hebben. Het gaat om de situatie voordat een beslissing wordt genomen, nadat een beslissing is genomen waar de inwoner het niet mee eens is en na het indienen van een bezwaarschrift. In de pilotevaluatie worden over het daadwerkelijk bereiken van deze doelen geen uitspraken gedaan. Wel wordt geconcludeerd dat het voor het voorkomen van conflicten met inwoners en het informeel oplossen ervan als ze toch ontstaan, het onder meer van belang is om responsief te werken. Responsief werken wordt ingevuld als het werken vanuit vertrouwen, in gesprek blijven met de inwoner en maatwerk bieden.

Relatie tot subdoelstellingen stelselwijziging

De pilotdoelen sluiten aan bij twee subdoelstellingen van de stelselwijziging. Omdat geen conclusies zijn getrokken over het bereiken van de pilotdoelen kunnen geen stellige uitspraken worden gedaan over de betekenis van de pilot voor het verbeteren van de dienstverlening en de communicatie en voor een toename van meer informele procedures.

Buurtbemiddeling Extra

Beschrijving pilot

Deze pilot probeert conflicten tussen burens in Rijnstad op te lossen en juridische procedures te voorkomen door het inzetten van *Buurtbemiddeling Extra*. Dit is een vorm van mediation. In de reguliere buurtbemiddeling bemiddelen vrijwilligers. In de extra variant werkt een professional en kunnen ook registermediators ingezet worden (pilotelement). Daarnaast is dagelijks iemand aanwezig voor aanmeldingen, intakes en verwijzingen. Doel van de pilot is ook om een nieuwe mogelijkheid te bieden voor het oplossen van overlast en om ketenpartners en het gerechtelijk apparaat te ontlasten. De pilot richt zich op langlopende en complexe conflicten waar juridisering is opgetreden of dreigt op te treden. De aanpak is gericht op de bron van het conflict, met burens/partijen die zelf zorg moeten dragen voor de oplossing door in gesprek te gaan met elkaar onder begeleiding van een registermediator.

Bereikte resultaten

Voor deze pilot hebben we twee doelen uit de documentatie kunnen afleiden. Ten eerste wordt beoogd om buurtconflicten op te lossen en juridische procedures te voorkomen. Ten tweede wordt ingezet op het ontlasten van ketenpartners en het gerechtelijk apparaat. In de pilotevaluatie wordt over het bereiken van deze doelen geen uitspraken gedaan. Door tegenslagen is de pilot niet verlopen zoals werd beoogd. Hierdoor ontbreken empirische bevindingen op basis waarvan doelbereik kan worden nagegaan.

Relatie tot subdoelstellingen stelselwijziging

De pilotdoelen sluiten aan bij een subdoelstelling van de stelselwijziging. Omdat geen conclusies zijn getrokken over het bereiken van de pilotdoelen kunnen geen stellige uitspraken worden gedaan over de betekenis van de pilot voor het oplossen van meer problemen en het verminderen van escalatie van geschillen.

Huis van het Recht (Heerlen)

Beschrijving pilot

De kern van de pilot is de inrichting van een fysiek loket waar mensen binnen kunnen lopen en waar professionals een inschatting maken van de problemen én hulpbehoefte van deze mensen. Inwoners van de gemeente Heerlen die kampen met problemen op meerdere leefgebieden, waaronder een juridisch probleem, wordt hiermee hulp geboden om tot een duurzame oplossing te komen. Dit kan door een warme doorverwijzing vanuit sociale buurtteams en expertiseteams van de gemeente Heerlen. De aanpak volgt een aantal stappen. De rechtzoekende kan binnenlopen bij hJL voor een korte scan op multiproblematiek en advies over de mogelijke toegevoegde waarde van de aanpak. Daarna wordt met instemming van de rechtzoekende een bijeenkomst georganiseerd met alle bij de casus betrokken partijen. Er wordt een samenwerkingsconvenant opgesteld tussen gemeente, juridische, sociale en maatschappelijke partners. Daarnaast wordt de samenwerking versterkt tussen professionals in het juridische domein en sociale domein en is er een korte lijn met de rechtspraak. Bij de uitvoering van het project zijn Rechtbank Limburg, gemeente Heerlen en hJL direct betrokken. Zij hanteren allemaal het volgende uitgangspunt als visie: één klant, één plan, één regisseur. Al dan niet op afroep is er in dit 'Huis van het recht (Heerlen)' een rechter aanwezig die partijen kan bewegen tot een schikking of zelf een uitspraak kan doen. Niet het procesrecht is leidend, maar de problematiek van een persoon, een gezin of een buurt. Het gaat om situaties waarin een snellere interventie van een rechter kan helpen problemen op te lossen of zelfs te voorkomen. De pilot bestaat uit enkele elementen.

Bereikte resultaten

Uit de documentatie hebben we drie doelen afgeleid. Als eerste wordt ingezet op het verbeteren van de samenwerking tussen professionals in het sociale en het juridische domein. In de pilotevaluatie wordt geconcludeerd dat dit doel is bereikt. Zaken worden door verschillende sociale buurtteams en verschillende expertiseteams aangemeld. Hiervoor is het wel van belang dat medewerkers van sociale buurtteams en expertiseteams eventuele juridische aspecten van de hulpvraag herkennen. Ten tweede wordt beoogd duurzame oplossingen te bieden voor inwoners met problemen op meerdere leefgebieden in combinatie met een juridisch probleem. Ten derde wordt ingezet op het toegankelijk en begrijpelijk houden van het recht. Om na te gaan of deze doelen zijn bereikt is informatie nodig over de ervaringen van rechtzoekenden. Binnen de pilot bleek het moeilijk om rechtzoekenden te vinden die het proces van het

'Huis van het Recht' hebben doorlopen en bereid waren om mee te werken. Er worden in de pilotevaluatie dan ook geen uitspraken gedaan over het al dan bereiken van het tweede en derde pilotdoel.

Relatie tot subdoelstellingen stelselwijziging

De pilotdoelen sluiten aan bij drie subdoelstellingen van de stelselwijziging. De pilot heeft relevante informatie opgeleverd voor een integrale benadering en goede samenwerking tussen het sociaal en juridisch domein. Het stappenplan dat voorziet in een fysieke locatie waar de rechtzoekende kan binnenlopen, een korte scan van multiproblematiek, een bijeenkomst met alle bij de casus betrokken partijen, een samenwerkingsconvenant tussen gemeente, juridische, sociale en maatschappelijke partners en een korte lijn met de rechtspraak, kan betekenis hebben voor dit onderdeel van de stelselwijziging. Op basis van de pilotevaluatie kan geen uitspraak worden gedaan over de mogelijke betekenis van de pilot voor de subdoelstelling: 'meer problemen oplossen en minder escalatie van geschillen en op lokaal niveau is de fysieke eerste lijn beter bereikbaar'.

Pilot Rotterdam-Zuid (Feijenoord/Hillesluis)

Beschrijving pilot

In de wijk Hillesluis en later uitgebreid naar het gebied Feijenoord (Rotterdam-Zuid) draait een pilot gericht op verbinding van wijkteams, hJL, sociaal raadslieden en de sociale advocatuur. De pilot is opgebouwd uit verschillende elementen. In de oorspronkelijke pilot in Hillesluis sloten juridische partijen aan bij het uitdeel/werkoverleg van het wijkteam om een juridische component in een casus tijdig te identificeren en ondersteuning te bieden bij juridische kwesties. Sinds de opschaling naar gebied Feijenoord wordt er twee keer per week een online juridisch spreekuur gehouden voor wijkteams, waar zij vragen kunnen stellen over casussen. De juridische partijen kunnen ook aansluiten bij gesprekken tussen wijkteam en cliënt. Ook is er een lijst met advocaten die rechtstreeks benaderd kunnen worden met vragen en waarnaar kan worden verwezen. Ook zijn er kennisbijeenkomsten over juridische thema's georganiseerd voor wijkteams, waarin advocaten voorlichting geven. Op dinsdagmiddag zijn medewerkers van hJL fysiek bij de wijkteams op locatie aanwezig.

Bereikte resultaten

Voor deze pilot hebben we vijf doelen uit de documentatie kunnen afleiden. De pilot is op twee locaties uitgevoerd met een grotendeels vergelijkbare werkwijze. Voor de bespreking van de resultaten combineren we de bevindingen uit de evaluatie van de pilot op beide locaties. Als eerste is de pilot gericht op het eerder signaleren van juridische problematiek. In de pilotevaluatie wordt geconcludeerd dat dit doel is bereikt. De wijkteammedewerkers geven aan dat vragen snel beantwoord worden en snel contact met advocaten opgenomen kan worden. Burgers worden sneller geholpen dan wanneer een wijkteammedewerker eerst zelf uitzoekwerk gaat verrichten. Het tweede doel ziet op het verbeteren van de samenwerking tussen juridische en wijkteamprofessionals. Ook voor dit doel wordt geconcludeerd dat het is bereikt. De samenwerking is op verschillende manieren verbeterd. De samenwerking tussen wijkteammedewerkers en de eerstelijns juridische professionals is gemakkelijker en de drempel is lager. Het betrekken van een advocaat verloopt eenvoudiger en sneller. Ook is er frequenter contact binnen de eerste lijn en met de tweede lijn. De pilot beoogt ook escalatie van de juridische problemen te voorkomen, duurzame oplossingen te geven voor de problemen van rechtzoekenden in Rotterdam-Zuid en

meer inzicht te geven in multiproblematiek. In de pilotevaluatie worden geen uitspraken gedaan over het bereiken van deze doelen.

Relatie tot subdoelstellingen stelselwijziging

De pilotdoelen sluiten aan bij drie subdoelstellingen van de stelselwijziging. De pilot heeft relevante informatie opgeleverd voor betere diagnose en triage aan de voorkant en een integrale benadering en goede samenwerking tussen het sociaal en juridisch domein. De aanwezigheid van juridisch experts, de lijst met advocaten, themasessies en bijeenkomsten gericht op kennisdeling, kunnen daarmee relevant zijn voor deze onderdelen van de stelselwijziging. Over de mogelijke betekenis van de pilot voor het oplossen van meer problemen en voor het verminderen van escalatie van geschillen, kan op basis van de evaluatie geen uitspraak worden gedaan.

Regie op geschiloplossing in het huurdomein

Beschrijving pilot

In drie steden en op landelijk niveau zijn zogeheten 'werkplaatsen' ingericht om in een zo vroeg mogelijk stadium oplossingen te faciliteren bij huurgeschillen. Binnen de 'werkplaatsen' wordt samengewerkt tussen verschillende betrokken organisaties zoals hJL, de RvR, de Huurcommissie, sociale raadslieden, de gemeente, de sociale advocatuur, wijkrechters, belangenorganisaties van huurders en woningcorporaties (pilotelement). De meerwaarde van deze 'werkplaatsen' is een betere dienstverlening voor de huurder, is dat professionals van verschillende organisaties elkaar beter leren kennen, de samenwerking tussen de betrokken organisaties in het huurdomein wordt verduidelijkt, dat duidelijkheid wordt geboden over wie wat doet, de kennisdeling en het bespreken van vraagstukken, en duidelijkheid bieden en bijdragen aan passende routes van de huurder. Middels samenwerkingsafspraken tussen relevante ketenpartijen worden rechtzoekenden sneller en adequater geholpen bij hun huurgeschil (overlast, huurachterstand, onderhoud, huurprijzen en servicekosten). Ook zijn websites ontwikkeld met betere, eenduidige informatie en die het stroomlijnen van de verwijzingen verbeteren (pilotelement).

Bereikte resultaten

Uit de documentatie hebben we twee pilotdoelen kunnen afleiden. Beoogd wordt oplossingsroutes te geven zodat rechtzoekenden sneller en adequater worden geholpen bij hun huurgeschil. De doelen brengen tot uitdrukking dat hiervoor twee manieren worden ingezet. Het gaat om een werkwijze gericht op samenwerkingsafspraken tussen ketenpartijen en om een digitaal platform. Op basis van de pilotevaluatie kan worden geconcludeerd dat beide doelen deels zijn bereikt. De ketenpartners weten elkaar beter te vinden en er vindt kennisuitwisseling plaats. Ook is er digitale informatievoorziening op de websites van de verschillende ketenpartners, maar die kan nog worden geüniformeerd en op elkaar afgestemd worden. In de pilotevaluatie worden geen uitspraken gedaan over het bereiken van oplossingsroutes waardoor rechtzoekende sneller en adequater worden geholpen bij het huurgeschil.

Relatie tot subdoelstellingen stelselwijziging

De pilotdoelen sluiten aan bij twee subdoelstellingen van de stelselwijziging. De pilot heeft enige informatie opgeleverd die relevant kan zijn voor een betere aansluiting tussen de dienstverlening in de nulde, eerste en tweede lijn. 'Werkplaatsen' waarin tussen de verschillende ketenpartijen wordt samengewerkt, kan daarmee van betekenis zijn voor dit onderdeel van de stelselwijziging. Over de mogelijke betekenis

van de pilot voor het oplossen van meer problemen en het verminderen van de escalatie van geschillen, kan op basis van de evaluatie geen uitspraak worden gedaan.

Wijkrechtspraak op Zuid

Beschrijving pilot

'Wijkrechtspraak op Zuid' is een project in navolging van 'community courts' in New York, een wijkrechtbank met een probleemoplossend karakter ten behoeve van de aanpak van multiproblematiek van bewoners. Het project valt onder de noemer Maatschappelijk Effectieve Rechtspraak. Dit is een landelijk programma waarmee de rechtspraak inzet op een meer oplossingsgerichte vorm van rechtspraak.

'Wijkrechtspraak op Zuid' wil voor bewoners met problematiek op meerdere leefgebieden integrale hulp bieden en in samenhang tot een duurzame oplossing komen. Waarbij de beslissingen van de wijkrechter bijdragen aan deze integrale duurzame oplossing voor de bewoners. Hiervoor wordt een integrale en gecoördineerde aanpak vanuit het strafrecht en andere vormen van recht en/of hulpverlening gebruikt. De aanpak volgt een aantal stappen (pilotelementen). De eerste stap is de aanmelding en instroom van personen met multiproblematiek. Personen komen in beeld via het strafrecht (voornamelijk ZSM), via de schuldenrechter of via een zorgsignaal. Dan volgt het raadplegen van het Advies- en Triagepunt (ATP). De informatie uit het ATP geeft een indicatie van de aanwezige (multi)problematiek van personen die instromen op ZSM of zijn aangemeld bij het Zorg- en Veiligheidshuis. In het geval de casus geschikt is voor de 'Wijkrechtspraak op Zuid' wordt een multidisciplinair overleg (MDO) ingepland. Tijdens het MDO wordt een casemanager aangewezen die de regie voert op de integrale aanpak rondom de deelnemende bewoner. De deelnemende bewoner krijgt ondersteuning van een (sociaal) advocaat die het contact onderhoudt met de deelnemende bewoner en deze bijstaat gedurende het hele proces. De laatste stap is de zitting die plaatsvindt in het gebouw dat dienstdoet als wijkcentrum. Het Zorg- en Veiligheidshuis speelt een centrale rol in de aanpak. Van daaruit wordt de regie op de casussen gehouden en het maakt het mogelijk om informatie uit te wisselen over de betrokken bewoners. De aanpak beoogt bij te dragen aan de individuele kwaliteit van leven van de kwetsbare personen in de wijk, aan de leefbaarheid en veiligheid op straat en aan het verminderen van recidive.

Bereikte resultaten

Voor deze pilot hebben we vijf doelen uit de documentatie afgeleid. Als eerste beoogt de pilot bij deelnemende professionals de kennis over multiproblematiek en de mogelijke aanpak ervan te verbeteren. Het tweede doel is erop gericht dat ketenpartners elkaar kennen en weten te vinden. Volgens de pilot-evaluatie zijn beide doelen bereikt. Professionals geven aan contact met elkaar te zoeken wanneer zij willen sparren of vragen hebben. De drempel om elkaar te bellen is lager. Ten derde beoogt de pilot 100 bewoners met problematiek op meerdere leefgebieden integrale hulp te bieden, wat samen met de beslissing van de wijkrechter bijdraagt aan duurzame oplossingen voor bewoners. Op basis van de pilotevaluatie kan worden gesteld dat dit doel deels is bereikt. Er zijn ruim 100 casussen behandeld. Wat betreft het bereiken van duurzame oplossingen kunnen geen uitspraken worden gedaan. Daarvoor was de looptijd van de pilot te kort. Ten vierde is de pilot gericht op het vergroten van het inzicht in de multiproblematiek van de deelnemende bewoners. Dit moet de wijkrechter in staat stellen om op een (gecombineerde) zitting de problematiek van de bewoner integraal en in samenhang te behandelen, wat eraan bijdraagt om tot duurzame oplossingen te komen. In de pilotevaluatie wordt

geconcludeerd dat dit doel deels is bereikt. Volgens de professionals is er meer inzicht in de problematiek van de bewoners. Ze geven tevens aan het MDO daar een belangrijke rol in speelt. Ook is de ervaring dat casussen op zitting beter en vollediger behandeld kunnen worden. Rechters geven aan dat de zittingen minder gericht zijn op het straffen van een bewoner en meer op de oplossingen en welke hulpverlening daarvoor in gang moet worden gezet. De pilotperiode was echter te kort om goed na te gaan of duurzame oplossingen voor de problemen van de bewoners zijn bereikt. Het vijfde doel is erop gericht dat bewoners die deelnemen aan de 'Wijkrechtspraak op Zuid' minder vaak terugkerende meldingen doen bij hulpverleners en de rechtbank. Ook voor dit doel wordt in de pilotevaluatie geconcludeerd dat de looptijd van de pilot te kort is om het bereiken van dit doel te kunnen nagaan.

Relatie tot subdoelstellingen stelselwijziging

De pilotdoelen sluiten aan bij twee subdoelstellingen van de stelselwijziging. Over de mogelijke betekenis van de pilot om meer problemen op te lossen en minder geschillen te zien, kan op basis van de evaluatie geen uitspraak worden gedaan. De looptijd van de pilot was te kort om daarvoor voldoende bevindingen te verkrijgen. De pilot heeft resultaten behaald die relevant zijn voor een integrale benadering en goede samenwerking tussen het sociaal en juridisch domein. Het stappenplan van de 'Wijkrechtspraak op Zuid' kan daarmee van betekenis zijn voor dit onderdeel van de stelselwijziging.

3.4.7 *Niet ingedeeld in een bewijskrachtcategorie van de effectladder*

De evaluaties van zeven pilots hebben we niet in kunnen delen in een van de bewijskrachtcategorieën van de effectladder. Voor deze pilots beschikken we niet over empirische gegevens op basis waarvan conclusies getrokken kunnen worden over het doelbereik. De pilots 'Multicriteria Beslisboom', 'ADR cliënten-ondersteuningstool' en 'LegalGuard' (Pilot consumentenzaken) zijn voortijdig beëindigd. De pilots 'Dynamisch zaakstelsel (Bezwaarlab)' en 'Digitaal bezwaar-platform' zijn niet in de praktijk in gebruik genomen. De 'Pilot ZSM (Verkenning rechtsbijstand op ZSM)' betreft een verkenning met als doel om een advies te geven. Voor de pilot 'Online keuzehulp bij scheiden' hebben we geen pilotevaluatie kunnen verkrijgen. Het gaat hier, met uitzondering van de 'Pilot ZSM', in alle gevallen om de ontwikkeling van een digitaal instrument. Het kan gaan om een tool, een website of een digitale mogelijkheid om zaken te behandelen. Dat de pilotevaluaties niet zijn ingedeeld in een van de bewijskrachtcategorieën betekent niet automatisch dat met betrekking tot de stelselwijziging niet van deze pilots kan worden geleerd. In deze paragraaf gaan we na wat in het licht van de stelselwijziging van deze pilots kan worden geleerd.

Multicriteria Beslisboom

Beschrijving pilot

Dit project draagt bij aan het oplossen van knelpunten bij rechtshulpverlening door een digitale multicriteria beslisboom te ontwikkelen ('multicriteria decisiontool' –MCD-tool). De beslisboom moet de complexe besluitvorming door juridische professionals bij multiproblematiek ondersteunen. De MCD-tool omvat kort samengevat een set van vragen om de rechtsgebieden en leefgebieden van de problematiek in kaart te brengen. Vervolgens richten de vragen zich op de urgentie en ernst van de problematiek en de zelfredzaamheid van de rechtzoekende. De MCD-tool vergemakkelijkt het diagnose- en verwijzingsproces door eerstelijns juridische professionals, waardoor een zo volledig mogelijk overzicht van de multiproblematiek

van de cliënt verkregen wordt. Hierdoor kan de vervolgroute op maat opgepakt worden. De ontwikkeling van de criteria met bijbehorende vragen in de MCD-tool vindt plaats via het 5-stappenmodel voor design thinking. De pilot is echter voortijdig afgebroken.

Bereikte resultaten

Voor de pilot hebben we drie doelen in de documentatie teruggevonden. In de eerste plaats wordt ingezet op het terugbrengen van de tijd die eerstelijns juridische professionals besteden aan het diagnose- en verwijsproces bij cliënten met multiproblematiek. In de tweede plaats wordt ingezet op het zo volledig mogelijk informeren bij een doorverwijzing van tweedelijns rechtshulpverleners en andere maatschappelijk dienstverleners. Hiervoor worden zij aangesloten op het diagnose- en verwijsproces. In de derde plaats wordt ingezet op het aanbieden van een gepersonaliseerde route voor rechtzoekenden die hierdoor passende (juridische) hulp krijgen, waarbij rekening is gehouden met de breedte van hun problematiek en hun behoeften op zowel het functionele, emotionele als sociale vlak. Uit het ontwikkeltraject is naar voren gekomen dat een netwerkmodel beter aansluit bij het signaleren en aanpakken van multiproblematiek dan een beslisboommodel. Ook is naar voren gekomen dat voor een goede inbedding in het beleid geïnvesteerd moet worden in meer draagvlak. Naar aanleiding van deze bevindingen is een wijzigingsvoorstel uitgewerkt waarvoor geen subsidie is verstrekt. De ontwikkeling van de MSC-tool is hierdoor tijdelijk stopgezet.

ADR cliënten-ondersteuningstool

Beschrijving pilot

De pilot ontwikkelt een adviesinstrument voor ADR-cliëntondersteuning bij (potentiële) geschillen tussen burger en overheid. Dit instrument is in de vorm van een beslisboom met bijbehorende interventies en vaardigheden. Hiervoor wordt hybride intelligentie ingezet. Het vergroot het handelingsperspectief van cliëntondersteuners en maakt het bovendien adaptief. De primaire doelgroep waren de professionele cliëntondersteuners van hJL, in een later stadium mogelijk uit te breiden naar andere cliëntondersteuners. De pilot is voortijdig beëindigd.

Bereikte resultaten

Voor de pilot hebben we twee doelen in de documentatie teruggevonden. De pilot is gericht op de ondersteuning van professionals bij het herkennen van (dreigende) escalaties en bij het adviseren over passende oplossingsrichtingen voor specifieke casussen. Daarnaast wordt aansluiting gezocht bij (responsieve) werkprocessen bij bestuursorganen. Het in de voorbereidende fase ontwikkelde plan van aanpak leverde onvoldoende basis voor voortzetting van de pilot.

LegalGuard (Pilot consumentenzaken)

Beschrijving pilot

Deze pilot wil ervaring opdoen met de dienstverlening van een rechtsbijstandsverzekeraar, te weten *LegalGuard*. Concreet gaat het om digitale en telefonische behandeling van consumentenzaken door een rechtsbijstandsverzekeraar. Het projectteam bestaat uit medewerkers van hJL, LegalGuard en de RvR. Het idee is om kwantitatieve en kwalitatieve data over de behandeling en afwikkeling van (maximaal) 750 consumentenzaken te verzamelen, die normaal gesproken in aanmerking zouden komen voor toevoeging van een advocaat onder de Wrb.

Daarnaast zal de pilot een update genereren van de business case voor de ontwikkeling van oplossingsroutes of rechtshulppakketten op het gebied van consumentenrecht. Dit geeft de RvR inzicht in 1) de mate van effectiviteit en doelmatigheid van de dienstverlening, 2) de mate waarin de voornamelijk digitale en telefonische behandeling aansluit bij de doelgroep van de gefinancierde rechtsbijstand, 3) de mate waarin burgers tevreden zijn over het proces en de uitkomst van deze dienstverlening en 4) de kwaliteit van de geleverde dienstverlening. De pilot is door de RvR geïnitieerd en is voortijdig stopgezet.

Bereikte resultaten

Voor de pilot hebben we vier doelen teruggevonden in de documentatie. Het gaat om ervaring opdoen met de inzet van een rechtsbijstandsverzekeraar en zicht krijgen op vier aspecten van de behandeling van consumentenzaken. Het eerste doel is gericht op de effectiviteit en doelmatigheid van de dienstverlening. Het tweede doel is gericht op de mate waarin de voornamelijk digitale en telefonische behandeling aansluit bij de doelgroep van de gefinancierde rechtsbijstand. Het derde doel is gericht op de mate waarin burgers tevreden zijn over het proces en de uitkomst van de dienstverlening. Het vierde doel is gericht op de kwaliteit van de geleverde diensten. Door het beperkte aantal zaken dat is behandeld, zijn er te weinig empirische bevindingen op basis waarvan conclusies met betrekking tot het bereiken van de doelen kunnen worden getrokken. In de pilotevaluatie wordt aangegeven dat de instroom van zaken in LegalGuard achterbleef. Als een belangrijke oorzaak hiervoor wordt gewezen op het ontbreken van een gedeelde ambitie wat een belangrijke voorwaarde is voor gedeelde verantwoordelijkheid. Het domein van de rechtsbijstand is complex, misschien wel "wicked"; in de praktijk van de rechtsbijstand zijn vele partijen met uiteenlopende belangen en waardeoriëntaties actief. Voor vernieuwingsprojecten zoals LegalGuard is het dan ook belangrijk een netwerk van partijen te hebben dat hierin samenwerkt. Voor LegalGuard is het onvoldoende gelukt om zo'n samenwerkingsnetwerk voor elkaar te krijgen.

Dynamisch zaakstelsel (Bezwaarlab)

Beschrijving pilot

De applicatie onder de naam 'Bezwaarlab.nl' is een dynamisch zaakstelsel gericht op ondersteuning bij bezwaar, met advies over beroep, met name in zaken die betrekking hebben op de Participatiewet. Een belangrijk element is dat partijen in het systeem kunnen samenwerken. Andere belangrijke elementen zijn de functionaliteiten van de website. De rechtzoekende kan informatie en advies vinden over bestuurszaken. Daarnaast wordt een oplossingsroute aangeboden wat een combinatie is van advies, diagnose, triage, de werkwijze van een living lab en het gebruik van artificiële intelligentie (AI). Hiermee wordt een integrale benadering van rechtsproblemen mogelijk met aandacht voor niet-juridische oplossingen.

Bereikte resultaten

Voor de pilot hebben we zeven pilotdoelen in de documentatie teruggevonden. In de eerste plaats wordt beoogd rechtzoekenden laagdrempelige toegang te geven tot informatie over bestuursrechtelijke zaken. In de tweede plaats krijgen rechtzoekenden direct advies over hun bestuursrechtelijke probleem en inzicht in hun basisrechtspositie. In de derde plaats wordt automatisch een schatting gegeven van het benodigde aantal rechtshulpuren op basis van door rechtzoekenden verstrekte informatie. Ten vierde, vijfde en zesde wordt inzicht gegeven in de relevantie en urgentie vanuit juridisch perspectief, in de zelfredzaamheid en zaakcomplexiteit en in

de multiproblematiek en psychosociale context. Tot slot wordt duidelijkheid gegeven over het procesverloop, de rechtshulpstrategie en de kosten. In de pilotevaluatie wordt aangegeven dat de pilot niet is gelopen zoals voorzien. Dit heeft ervoor gezorgd dat de ontwikkelde applicatie 'Bezwaarlab.nl' tijdens de looptijd van de subsidieregeling geen gebruikers heeft gehad. Er kunnen dus geen conclusies worden getrokken over het bereiken van de doelen. De pilot heeft voornamelijk een meerwaarde laten zien als het gaat om innovatie. De verwachtingen van de applicatie die is opgezet als een 'living lab' in combinatie met artificiële intelligentie zijn hoog als het gaat om passende hulp en dus doeltreffendheid van de ingezette rechtsbijstand.

Digitaal bezwaar-platform

Beschrijving pilot

In deze pilot is een online platform ontwikkeld voor digitale ondersteuning en afhandeling van een bezwaar, gezien vanuit het burgerperspectief. Het platform bestaat uit twee onderdelen: een diagnosetool en een bezwaarportal (pilotelementen). De diagnosetool biedt de burger de mogelijkheid om anoniem vragen te stellen over het ontvangen besluit. Ook omvat deze een beslisboom aan de hand waarvan de burger de beste handelwijze in zijn geval kan bepalen. Als de burger beslist dat hij bezwaar wil maken, kan hij zich registreren in de bezwaarportal. Dit portal leidt de burger stap voor stap door de bezwaarprocedure en voorziet in uitleg, tips en alternatieve mogelijkheden. Het streven is rekening te houden met minder digitaal vaardige burgers.

Bereikte resultaten

In de documentatie hebben we vijf doelen teruggevonden. In de eerste plaats wordt beoogd burgers te helpen bij de beantwoording van de vraag hoe zij het beste bezwaar kunnen instellen tegen een besluit waar zij het niet mee eens zijn. In de tweede plaats wordt ingezet op de-escalatie en laagdrempelig contact. Een belangrijk onderdeel hiervan is het integreren van de aanpak van 'Passend Contact met de Overheid' en *best practices* uit de pilot 'ADR-cliëntondersteuningstool'. In de derde plaats wordt een centraal dossier gecreëerd waarin de burger en het bestuursorgaan kunnen werken en de behoefte aan maatwerk wordt herkend. In de vierde plaats wordt gezorgd voor een centraal dossier waaruit gemakkelijk managementinformatie kan worden gehaald voor rapportage en procesverbetering. Tot slot wordt aandacht besteed aan de vraag of de burger het meest gebaat is bij het indienen van een bezwaar of dat een alternatieve wijze van geschiloplossing beter past. Deze pilot betreft het ontwikkelen van een *proof of concept* dat nog niet in de praktijk is getest. Er zijn dus nog geen empirische bevindingen beschikbaar over het daadwerkelijk bereiken van de doelen. Wel laat de pilot zien wat mogelijk is met betrekking tot het ontwikkelen van een digitaal platform gericht op het verbeteren van diagnose en triage aan de voorkant, meer problemen oplossen en minder escalatie van geschillen en het verbeteren van de dienstverlening van de overheid.

Pilot ZSM (Verkenning rechtsbijstand op ZSM)

Beschrijving pilot

Uit de rapportage komt naar voren dat dit geen proefimplementatie van een werkwijze of instrument omvat, maar een advies dat gaat over de vergoedingensystematiek voor rechtsbijstand op ZSM. Verkend wordt hoe de doelstelling van de stelselwijziging zich verhoudt tot het huidige stelsel binnen het Strafrecht (ZSM) voor aangehouden verdachten in de zogenaamde categorie B-zaken.

Bereikte resultaten

Voor de pilot hebben we twee doelen in de documentatie teruggevonden. Het eerste doel is gericht op het doen van onderzoek naar een vergoedingensystematiek die aansluit bij adequate rechtsbijstand voor rechtzoekende verdachten in het ZSM-proces en bij oplegging van een OM-strafbeschikking. Het tweede doel voorziet in een adequate rechtsbijstand voor rechtzoekende verdachten in het ZSM-proces en bij oplegging van een OM-strafbeschikking. Uit de pilot-evaluatie kan worden afgeleid dat het eerste doel is bereikt. De verkenning heeft geresulteerd in zes aanbevelingen. Deze aanbevelingen zijn besproken met de ketenpartners. Op basis van die besprekingen is geconstateerd dat er op dat moment onvoldoende bereidheid bestond om op de voorgestelde manier met de aanbevelingen aan de slag te gaan. Wel is aangegeven dat de thema's van twee aanbevelingen bij de stelselwijziging zullen worden betrokken. Het gaat om het onderzoeken van een verhoging van de vergoedingen voor het verlenen van (aanvullende) verhoor- en consultatiebijstand en om het optimaliseren van het declaratieproces. In de negende voortgangsrapportage wordt aan het eerste punt invulling gegeven. De vergoedingen voor rechtsbijstand bij vervolgvragen van aangehouden volwassen verdachten worden verruimd per 1 juli 2023. In de vijfde voortgangsrapportage van juni 2021 wordt vermeld dat piketdeclaraties online via een portal van de RvR kunnen worden ingediend. Dit zou moeten resulteren in een sneller, rechtmatiger en beter beheersbaar proces van de piketdeclaraties dan het daarvoor geldende papieren proces. Ook wordt aangegeven dat dit proces verder wordt geoptimaliseerd, waarbij onder andere het ZSM-proces wordt ingebed binnen het piketproces en verbeterpunten vanuit de advocatuur worden meegenomen. Aangezien de verkenning betrekking heeft op het jaar 2021, is onduidelijk of hiermee al invulling wordt gegeven aan het tweede hiervoor genoemde advies.

Online keuzehulp bij scheiden

Beschrijving pilot

Op het moment dat een rechtzoekende overweegt om te scheiden, zoekt diegene tegenwoordig (vaak) allereerst informatie op internet. Daar zijn diverse aanbieders te vinden, maar er is geen onafhankelijke betrouwbare gids die de weg wijst naar de dienstverlener die het best past bij de persoonlijke situatie van de rechtzoekende. De ontwikkeling van deze online keuzehulp bij hJL sluit aan bij de wens om te voorzien in een online platform waar rechtzoekenden terecht kunnen voor informatie, advies en hulp voor hun probleem.

Bereikte resultaten

Voor deze pilot hebben we drie doelen in de documentatie teruggevonden. In de eerste plaats wordt beoogd een groter publiek in een vroegtijdig stadium te bereiken. In de tweede plaats wordt ingezet op vroegtijdig inzicht en hulp bieden voor rechtzoekenden die overwegen om te scheiden, waardoor escalatie wordt voorkomen. In de derde plaats wordt ingezet op een naadloze en warme overdracht naar de gewenste oplossingsroute (mediator, gezinsvertegenwoordiger, relatietherapie en sociaal wijkteam) wat burgers keuzemogelijkheden geeft. Voor deze pilot hebben we niet de documenten kunnen verkrijgen met informatie op basis waarvan we conclusies kunnen trekken over het doelbereik.

3.5 Deelconclusie

In dit hoofdstuk beogen we de tweede en derde algemene vraagstelling te beantwoorden. Deze twee vraagstellingen hebben we in het eerste hoofdstuk uitgewerkt in vijf concrete onderzoeksvragen. Deze laatste paragraaf gebruiken we om op basis van de bevindingen van dit hoofdstuk de vijf onderzoeksvragen te beantwoorden. De onderzoeksvragen richten zich op een beschrijving van de evaluatieonderzoeken en van de werkwijzen en instrumenten. Op basis van de conclusies uit de pilotevaluaties geven we ook een overzicht van het bereiken van de pilotdoelen. Daarnaast gaan we op basis van de ingeschatte bewijskracht van de evaluatieonderzoeken na in welke mate het doelbereik kan worden toegeschreven aan de gebruikte werkwijzen en instrumenten. Dat geeft inzicht in eventuele werkzame elementen op basis waarvan we nagaan in welke mate de werkwijzen en instrumenten kunnen bijdragen aan het bereiken van de doelstelling van de stelselwijziging. Het algemene beeld dat uit de bevindingen van dit hoofdstuk naar voren komt is dat de variatie groot is in wat de pilots beogen te bereiken, in hoeverre ze daarin zijn geslaagd en in welke mate ze de resultaten hebben kunnen evalueren. Enerzijds is dit een interessante bevinding, omdat het laat zien dat er veel verschillende werkwijzen en instrumenten zijn uitgetoetst met een uiteenlopend succes in termen van behaalde resultaten. Door de verschillen in de relatie tussen werkwijzen en instrumenten en behaalde resultaten tegen elkaar af te zetten, wordt duidelijk waar lessen kunnen worden getrokken. Anderzijds laten de uiteenlopende bevindingen zich minder gemakkelijk samennemen tot een overkoepelend en samenvattend overzicht van de opbrengsten van de pilotfase. Ook hebben we geen empirisch afdoende onderbouwde werkzame elementen kunnen aanwijzen. In die zin dat de evaluatieonderzoeken nagenoeg geen empirische informatie hebben opgeleverd op basis waarvan met grote waarschijnlijkheid effecten van de werkwijzen en instrumenten afgeleid kunnen worden. Van veel doelen is niet vast te stellen of ze zijn behaald en een deel van de doelen is niet bereikt. In het geval doelen zijn bereikt is het in nagenoeg alle gevallen niet mogelijk om van de ontwikkelde en in de praktijk gebrachte werkwijzen en instrumenten vast te stellen in welke mate ze hebben bijgedragen aan het bereiken van de doelen.

Het is belangrijk om te vermelden dat de focus van dit overkoepelend onderzoek het vaststellen van werkzame pilotelementen betreft. Hiermee bedoelen we de ontwikkelde werkwijzen en instrumenten die bijdragen aan het bereiken van de pilotdoelen en mogelijk gebruikt kunnen worden om de doelstelling van de stelselwijziging te realiseren. Gegeven deze focus is het van belang dit overkoepelend onderzoek als aanvulling te zien op de evaluatieonderzoeken van de individuele pilots. In die pilotevaluaties wordt ook verslag gedaan van specifieke lessen die op basis van ervaringen met het gebruik van werkwijzen en instrumenten zijn geleerd. Die informatie heeft in dit overkoepelend onderzoek een minder grote rol gespeeld. Voor een compleet en volledig beeld van het lerend vermogen van de pilotfase dient dit overkoepelend onderzoek in samenhang te worden gezien met de pilotevaluaties.

Onderzoeksvraag 6: Hoe kunnen de pilotevaluaties worden omschreven op basis van de doelgroep waarop de pilot is gericht, het toepassingsbereik van de pilot en de methodiek van het evaluatieonderzoek?

Op basis van de doelgroep waarop de pilot is gericht, de geografische spreiding van de pilot, het rechtsgebied, de onderzoeksmethode van de evaluatie, het design van het evaluatieonderzoek en de gebruikte data geven we een algemene beschrijving van de onderzoeken waarmee de pilots zijn geëvalueerd.

Als we kijken naar de doelgroep dan zien we dat de meeste pilots zijn gericht op de rechtzoekenden. Een kleiner deel van de pilots is gericht op een combinatie van rechtzoekenden en professionals. Relatief weinig pilots zijn uitsluitend gericht op de professionals.

Om een beeld te krijgen van het toepassingsbereik van de pilots hebben we gekeken naar de regionale spreiding en naar het rechtsgebied. De resultaten laten zien dat de meeste pilots in een lokale context zijn uitgevoerd. Het gaat dan om een of meerdere dorpen, steden of gemeenten. Een beduidend kleiner aantal pilots is gericht op de regionale of op de nationale context. Drie pilots hebben een combinatie van een lokale en nationale context. Van drie pilots hebben we niet kunnen bepalen wat de geografische spreiding is. Ook hebben we gekeken naar het rechtsgebied. Hoewel de spreiding over rechtsgebieden breed is, valt op dat er duidelijk een nadruk is gelegd op het familierecht en dan in het bijzonder scheidingen. Ook is een deel van de pilots gericht op meerdere rechtsgebieden.

Wat betreft de gebruikte onderzoeksmethoden heeft het merendeel van de pilotevaluaties een combinatie van kwalitatief en kwantitatief onderzoek gebruikt. Het gaat om (groeps)interviews, (online)enquêtes, observeren, registratiegegevens, dossiers en data van website gebruik. Dit heeft geresulteerd in een grote variatie in hoeveelheid data die binnen de evaluatieonderzoeken beschikbaar was. Het gaat van enkele geïnterviewde professionals tot tienduizenden gebruikers op basis van registratiegegevens. Tevens is duidelijk geworden dat designs die nodig zijn om de effectiviteit van pilotelementen te bestuderen, zoals experimenteel of longitudinaal onderzoek, niet zijn gebruikt.

Het is van belang bij de verdere analyse rekening te houden met de verschillen tussen de evaluatieonderzoeken. Zoals we in hoofdstuk 1 hebben beschreven, doen we dat aan de hand van de effectladder. De informatie uit deze algemene beschrijving van de pilotevaluaties gebruiken we om een inschatting te maken van de bewijskracht van de evaluatieonderzoeken.

Onderzoeksvraag 7: Welke instrumenten of werkwijzen zijn ontwikkeld om de doelen van de pilot te behalen?

Met het beantwoorden van deze onderzoeksvraag brengen we het geheel aan ontwikkelde en al dan niet in de praktijk gebrachte werkwijzen en instrumenten in kaart. Dit heeft naar voren gebracht dat er grote verschillen tussen de pilots bestaan in de manier waarop ze beogen een bijdrage te leveren aan het verbeteren van het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand. Sommige pilots zijn primair gericht op het aanpassen van gehanteerde werkwijzen of onderdelen daarvan, andere pilots introduceren een geheel nieuwe aanpak voor professionals. In weer andere pilots zijn door rechtzoekenden en/of professionals te gebruiken (digitale) instrumenten ontwikkeld. In totaal hebben we 77 ontwikkelde pilotelementen kunnen herleiden binnen 32 pilots. Twee pilots zijn hier niet meegenomen. Het betreft 'Pilot ZSM (Verkenning rechtsbijstand op ZSM)' wat een advies op basis van een verkenning is en 'Online keuzehulp bij scheiden' waarvan we niet de benodigde documentatie hebben. De op werkwijzen gerichte pilots hebben met elkaar gemeen dat de aandacht uitgaat naar de stappen, procedures en methodologieën die worden ingezet in het aanbieden en verlenen van rechtsbijstand. In de pilots gericht op de ontwikkeling van een nieuw instrument – meestal digitaal – worden deze instrumenten veelal ingezet in een bestaande werkwijze van professionals. Bij sommige pilots is alleen het instrument ontwikkeld en ingezet, zonder de werkwijze verder aan te passen. Bij andere pilots maakt het ontwikkelde instrument onderdeel uit van het uitproberen van een andere/nieuwe werkwijze. In al deze gevallen vormt het instrument een **hulpmiddel** om bepaalde taken of doelen te bereiken. Denk hierbij aan specifieke software, een

zaaksysteem/dossier, checklists, richtlijnen, formulieren of andere hulpmiddelen. Meestal is het de bedoeling dat de rechtshulpverlener het instrument zal gebruiken, maar in sommige pilots staat het instrument los van een bepaalde werkwijze van een professional en is het vooral bedoeld om het aanbod aan hulpmiddelen voor rechtzoekenden te vergroten of te verbeteren. Al met al is de variatie in pilotelementen groot. Er is met andere woorden veel uitgeprobeerd. Dit brengt het risico met zich mee dat de aanpak van de verschillende problemen achter het stelsel versnipperd raakt. Het zal dan ook een uitdaging worden om tot een coherente verdere uitwerking van de stelselwijziging te komen.

Onderzoeksvraag 8: In welke mate worden pilotdoelen volgens de individuele pilotevaluaties bereikt?

In dit hoofdstuk zijn we per pilot nagegaan wat het interne succes is. Dat hebben we gedaan op basis van de empirische bevindingen en de conclusies die over het doelbereik in de pilotevaluaties zijn gerapporteerd. Uit het vorige hoofdstuk is naar voren gekomen dat we 129 pilotdoelen uit de documentatie hebben geïdentificeerd die voldoen aan onze selectiecriteria. Van 26 van deze pilotdoelen hebben we geen informatie wat betreft het doelbereik. Dit zijn de doelen van de pilots die voortijdig zijn beëindigd of waarvan het ontwikkelde instrument niet in de praktijk is gebracht. Ook gaat het om een advies op basis van een verkenning en betreft het een pilot waarover we niet de benodigde documentatie hebben.

Om inzicht te krijgen in het doelbereik hebben we de overige 103 pilotdoelen ingedeeld in vijf categorieën. Voor 45 pilotdoelen geldt dat in de evaluaties is geconcludeerd dat ze zijn bereikt. Voor elf pilotdoelen is uit de evaluatie naar voren gekomen dat deze deels zijn bereikt. Dit kan betekenen dat het pilotdoel in enige mate is bereikt maar dat er nog duidelijk ruimte is voor verbetering. Ook kan het gaan om een doel waarin meerdere beoogde resultaten zijn opgenomen waarvan maar een deel is bereikt. Met betrekking tot negen pilotdoelen is in de evaluatie geconcludeerd dat ze niet zijn bereikt. Van 22 pilotdoelen wordt in de evaluaties aangegeven dat het doelbereik niet kan worden vastgesteld. Tot slot wordt in de evaluaties over zestien pilotdoelen geen uitspraak gedaan over het doelbereik.

Onderzoeksvraag 9: In hoeverre kunnen werkzame elementen uit het geheel aan bevindingen uit de individuele pilots worden afgeleid?

Om uitspraken te kunnen doen over de werkzaamheid van de pilotelementen hebben we de evaluatieonderzoeken langs de effectladder gelegd. Werkzaamheid veronderstelt dat de ingezette werkwijzen en/of instrumenten effectief zijn en zorgen voor de beoogde resultaten. Om de effectiviteit van interventies (in ons geval de werkwijzen en instrumenten) te kunnen vaststellen worden strenge methodologische voorwaarden gesteld aan de evaluatieonderzoeken. Met de effectladder zijn deze methodologische voorwaarden als het ware verwerkt tot vijf treden. Een hogere trede betekent een hogere bewijskracht van het evaluatieonderzoek in termen van effectiviteit. Alleen op basis van een evaluatieonderzoek dat in de hoogste trede wordt ingedeeld, kan worden geconcludeerd dat de behaalde resultaten zijn toe te schrijven aan de pilot en dus gesproken kan worden van werkzame elementen.

Geen van de 34 pilotevaluaties voldoet aan de strenge methodologische voorwaarden om in de hoogste bewijskrachtcategorie van de effectladder ingedeeld te kunnen worden. Dit is geen opmerkelijke bevinding. Om praktische en ethische redenen is de vierde bewijskrachtcategorie in de meeste onderzoeksterreinen waarin beleidsevaluaties worden uitgevoerd de hoogst haalbare. Daarnaast hadden de pilots een korte looptijd wat het moeilijk maakt daadwerkelijk effecten met de nieuwe

werkwijze of instrumenten te kunnen realiseren en met evaluatieonderzoek te kunnen vaststellen.

Voor de beantwoording van onderzoeksvraag 9 wordt de kern van pilotelementen weergegeven met een verkorte beschrijving. Eén pilotevaluatie voldoet aan de methodologische voorwaarden om ingedeeld te worden in de vierde bewijskrachtcategorie. Dat betekent dat er goede empirische aanwijzingen zijn voor de effectiviteit. Er kan niet worden gesproken van werkzame pilotelementen, maar het is plausibel dat de ingezette werkwijze zorgt voor de behaalde resultaten. Het gaat om het volgende pilotelement:

- Een financiële stimulus waarmee het gebruik van een bestaand platform voor het regelen van een scheiding voor breder publiek toegankelijker kan worden gemaakt.

De financiële stimulus heeft bijgedragen aan het bereiken van één van de drie beoogde doelen. Voor een tweede doel is het bereiken ervan niet eenduidig vastgesteld.

De meeste pilotevaluaties (achttien in totaal) hebben we ingedeeld in de derde bewijskrachtcategorie. Deze pilotevaluaties hebben de eerste empirische aanwijzingen gegeven voor effectiviteit. De elementen uit betreffende pilots zijn daarmee veelbelovend als het gaat om het bereiken van de doelen. Het gaat in totaal om de volgende uiteenlopende elementen uit 22 pilots:

- Sociaal raadslieden op meer locaties aanwezig, overleg sociaal raadslieden en sociaaljuridische partners en gemeente, Belastingdienst aanwezig bij gemeente.
- Digitale informatie en trainingen in combinatie met bijeenkomsten met ervaringsdeskundige en betrokkenheid hJL.
- Proactief contact opnemen met klanten om fiscaaltechnische problemen te voorkomen.
- Proactief multipele bezwaarmakers achterhalen, benaderen en activeren om deel te nemen aan informeel traject.
- Doorontwikkelen signaleringsoverleg met 1e en 2e lijn rechtshulp, ontwikkelen routekaart met ondersteuningsmogelijkheden en onderzoek uitbreidingsmogelijkheden pre-mediation.
- Een fysiek en digitaal punt voor scheiden, maatwerk en samenwerking tussen hulpverleners.
- Digitaal platform, rekenprogramma financiële consequenties scheiden, zoekmachine voor contact hulpverlener, digitale informatie en digitaal dossier.
- Casusmanagementsysteem waarmee rechtswinkeliërs in andere casussen kunnen zoeken en ontwikkeling sociaaljuridische kaart.
- Systeem/proces naar voorbeeld medisch werkveld. Risicotaxatie, plan van aanpak, behandeling, nazorg, multidisciplinaire aanpak, meer-partijdigheid en onderzoek.
- Website voor diagnose en triage met online zaakstelsel.
- Proactieve en informele werkwijze.
- Fysiek spreekuur met sociaaljuridisch medewerker.
- Doorontwikkelen zelfregieroute scheiden van Uitelkaar.nl.
- Proactieve benadering van slachtoffers en vroegtijdige inzet slachtofferadvocaat.
- Piketdiensten, signaleringsoverleggen, opstellen *best practices* en coördinatoren voor samenwerking tussen de verschillende professionals.
- Samenwerkingsmodel met centrale contactpersonen bij hJL en UWV die rechtstreeks contact hebben door te werken met piketuren.

- Gesprek verdachte en advocaat, casusoverleg, zitting wijkrechtbank in de wijk, monitoring en vervolgzitting.

Eén pilotevaluatie hebben we ingedeeld in de tweede bewijskrachtcategorie. In dit geval ontbreken empirische gegevens over het doelbereik, maar wordt wel theoretisch onderbouwd waarom met het pilotelement de beoogde doelen bereikt kunnen worden.

- In de pilot wordt gewerkt met een onafhankelijk sociaaljuridisch clientondersteuner en met kennismakingsgesprekken.

Zeven pilotevaluaties hebben we ingedeeld in de eerste bewijskrachtcategorie. Met deze evaluatieonderzoeken wordt een beschrijving gegeven van de inhoud van de interventie. Informatie over de werking van de pilot moet als voorwaardelijk worden beschouwd. De empirische gegevens geven geen uitsluitend over het oorzakelijk verband tussen de pilotelementen en de behaalde resultaten. Ook ontbreekt een theoretische onderbouwing die laat zien waarom met de pilotelementen de beoogde doelen bereikt zouden kunnen worden. Voor deze pilots geldt dat van het merendeel van de doelen niet is vastgesteld of ze zijn bereikt of dat geen conclusie is getrokken over het doelbereik. In de pilots die informatie over het doelbereik hebben opgeleverd, gaat het om de volgende elementen:

- Samenwerking tussen sociaal wijkteam, hJL, sociaal raadslieden en sociaal advocaten, overleg om casussen te bespreken, lijst met advocaten, themasessies, en hJL is een keer per week fysiek aanwezig bij wijkteam.
- Een Advies- en triagepunt (ATP), een multidisciplinair overleg (MDO), inzet van een casemanager, het betrekken van de advocatuur en de zitting op wijkcentrum.
- Fysiek loket, procesregisseur, samenwerkingsconvenant, korte lijn rechtspraak.
- Werkplaatsen waar hJL, RvR, huurcommissie, sociaal raadslieden, gemeente, sociale advocatuur, wijkrechters en belangenorganisaties en woningcorporaties kunnen samenwerken, digitale tools ter ondersteuning van de samenwerking, digitale informatie.

Tot slot hebben we zeven pilotevaluaties niet kunnen indelen in een van de bewijskrachtcategorieën. Het gaat om drie voortijdig beëindigde pilots, twee *proof of concepts*, een advies op basis van een verkenning en een pilot waarvan we niet over het evaluatieonderzoek beschikken.

Onderzoeksvraag 10: In hoeverre kunnen de werkzame elementen bijdragen aan het bereiken van de doelstelling van de stelselwijziging rechtsbijstand?

In hoofdstuk 2 hebben we op basis van de pilotdoelen een overzicht gepresenteerd van de aansluiting van de pilots bij de subdoelstellingen van de stelselwijziging. Dat overzicht gebruiken we hier om te laten zien op welke subdoelstellingen de resultaten van de pilots kunnen doorwerken. Zoals uit de beantwoording van onderzoeksvraag 9 naar voren is gekomen, hebben de pilotevaluaties niet met grote waarschijnlijkheid kunnen aantonen dat elementen werkzaam zijn in termen van de effectiviteit. Dat houdt in dat we wat betreft de verwachte resultaten die pilotelementen leveren in het geval ze worden ingezet bij de verdere uitwerking van de stelselwijziging, geen definitieve conclusies kunnen trekken. Wel zijn er 22 pilots die plausibele, veelbelovende of voorwaardelijke resultaten hebben opgeleverd in termen van het bereiken van de pilotdoelen. De resultaten van vier van deze pilots zijn voorwaardelijk als het gaat om de effectiviteit van de pilotelementen. Over de elementen van deze pilots kunnen we geen uitspraken doen over de mogelijke doorwerking voor het wijzigen van het stelsel. Achttien pilots hebben plausibele of veelbelovende resultaten

opgeleverd met betrekking tot het bereiken van de pilotdoelen. De elementen van deze pilots hebben betekenis voor de verdere uitwerking van de stelselwijziging. De resultaten van deze pilots vormen een indicatie voor hoe de werkwijzen en instrumenten kunnen doorwerken in de stelselwijziging. Van deze pilots hebben we de pilotelementen op basis van het schematisch overzicht uit hoofdstuk 2 ingedeeld bij de subdoelstellingen van de stelselwijziging (zie kaders 4 tot en met 15 hieronder). Uit de koppeling tussen de resultaten die met de pilots zijn behaald en de subdoelstellingen van de stelselwijziging kan worden afgeleid dat het merendeel van de pilotelementen een mogelijke doorwerking heeft op meerdere subdoelstellingen. Er zijn twee subdoelstellingen waarbij we op basis van de pilotdoelen en van de behaalde resultaten uit de pilots geen elementen kunnen indelen. Het betreft een betere vergoeding voor gewerkte uren en een meer kritische blik op de impact van wet- en regelgeving op de gesubsidieerde rechtsbijstand. Voor deze subdoelstellingen hebben geen van de pilots inzichten opgeleverd over de mate waarin werkwijzen of instrumenten kunnen bijdragen aan het bereiken ervan.

Versterking en verbreding van de eerste lijn

Wanneer we per subdoelstelling kijken dan wordt duidelijk dat de elementen van zes pilots kunnen doorwerken bij het bewerkstelligen van laagdrempelige informatie en advies voor iedereen (zie box 4). Het gaat dan voornamelijk om het inzetten van digitale technologie. In sommige gevallen wordt dat gecombineerd met niet digitale elementen gericht op de bereikbaarheid van diensten, het contact met burgers, de kennisdeling met burgers en de bereikbaarheid tussen ketenpartners.

Box 3.1 Pilotelementen relevant voor laagdrempelige informatie en advies voor iedereen

- Digitale informatie en trainingen in combinatie met bijeenkomsten ervaringsdeskundige en betrokkenheid hJL
- Een fysiek en digitaal punt voor scheiden, maatwerk en samenwerking hulpverleners
- Digitaal platform, rekenprogramma financiële consequenties scheiden, zoekmachine voor contact hulpverlener, digitale informatie en digitaal dossier
- Casusmanagementsysteem waarmee rechtswinkeliers in andere casussen kunnen zoeken en ontwikkeling sociaaljuridische kaart
- Website voor diagnose en triage met online zaaksysteem
- Doorontwikkelen zelfregieroute scheiden van Uitelkaar.nl

Voor een betere diagnose en triage aan de voorkant kunnen de elementen van vijf pilots een doorwerking hebben (zie box 5). Het gaat om verschillende werkwijzen die zijn gericht op de samenwerking en bereikbaarheid tussen professionals en op proactief contact met burgers. Ook is er een stappenplan dat is gericht op het oplossen van fiscaaltechnische problemen. In twee gevallen gaat het om het inzetten van digitale technologie gericht op diagnose en triage en op het ondersteunen van partners die willen scheiden.

Box 3.2 Pilotelementen relevant voor betere diagnose en triage aan de voorkant en daaruit volgend advies op maat

- Proactief contact opnemen met klanten om fiscaaltechnische problemen te voorkomen
- Website voor diagnose en triage met online zaakstelsel
- Doorontwikkelen zelfregieroute scheiden van Uitelkaar.nl
- Samenwerkingsmodel met centrale contactpersonen bij hJL en UWV die rechtstreeks contact hebben door te werken met piketuren
- Piketdiensten, signaleringsoverleggen, opstellen 'best practices' en coördinatoren voor samenwerking tussen de verschillende professionals

De elementen van zes pilots kunnen een doorwerking hebben (zie box 6) als het gaat om meer problemen oplossen en het verminderen van escalatie van geschillen. Het gaat om vier stappenplannen. Een is gericht op het oplossen van problemen rondom de Participatiewet. Een ander stappenplan is gericht op het oplossen van problemen rondom complexe scheidingen en op samenwerking tussen ketenpartners. Het derde stappenplan is gericht op het oplossen van geschillen op een pragmatische en informele manier. Ook zijn medewerkers fysiek aanwezig in de gemeente voor inloopsprekuren en op afspraak. Het laatste stappenplan betreft de wijkrechtbank die gericht is op het oplossen van het multiproblematiek. Naast de stappenplannen is er ook een fysiek spreekuur met een sociaaljuridisch medewerker gericht op bereikbaarheid en contact met burgers. Als laatste gaat het om de inzet van digitale technologie gericht op de ondersteuning van partners die willen scheiden.

Box 3.3 Pilotelementen relevant voor meer problemen oplossen en minder escalatie van geschillen

- Proactief multiplere bezwaarmakers achterhalen, benaderen en activeren om deel te nemen aan informeel traject
- Stelsel/proces naar voorbeeld medisch werkveld. Risicotaxatie, plan van aanpak, behandeling, nazorg, multidisciplinaire aanpak, meer-partijdigheid en onderzoek
- Proactieve en informele werkwijze
- Fysiek spreekuur met sociaaljuridisch medewerker
- Gesprek verdachte en advocaat, casusoverleg, zitting wijkrechtbank in de wijk, monitoring en vervolgzitting
- Digitaal platform, rekenprogramma financiële consequenties scheiden, zoekmachine voor contact hulpverlener, digitale informatie en digitaal dossier

De elementen van twee pilots kunnen doorwerken op het beter bereikbaar maken van de fysieke eerste lijn op lokaal niveau in gevallen waar dat het hardst nodig is (zie box 7). In het ene geval gaat om de inzet van digitale technologie met niet digitale elementen, gericht op de bereikbaarheid van diensten en kennisdeling met burgers. In het andere geval gaat het om een werkwijze met een fysiek spreekuur met een sociaaljuridisch medewerker gericht op de bereikbaarheid van diensten en het contact met burgers.

Box 3.4 Pilotelementen relevant voor op lokaal niveau de fysieke eerste lijn beter bereikbaar maken in gevallen waar dat het hardst nodig is

- Digitale informatie en trainingen in combinatie met bijeenkomsten ervaringsdeskundige en betrokkenheid hJL
- Fysiek spreekuur met sociaaljuridisch medewerker

In totaal kunnen de elementen van negen pilots doorwerken op een integrale benadering en goede samenwerking tussen het sociaal en juridisch domein in de regio, dicht bij de rechtzoekende (zie box 8). Het gaat om vier stappenplannen. Een van de stappenplannen is gericht op het oplossen van fiscaaltechnische problemen. Een ander stappenplan is gericht op het oplossen van problemen rondom de Participatiewet. Het derde stappenplan betreft de wijkrechtbank die gericht is op het oplossen van multiproblematiek. Het laatste stappenplan is gericht op het oplossen van geschillen op een pragmatische en informele manier. Ook zijn medewerkers fysiek aanwezig in de gemeente voor inloopsprekuren en op afspraak. Ook zijn er instrumenten en is er een samenwerkingsmodel gericht op de bereikbaarheid en het overleg tussen ketenpartners. Tot slot zijn er elementen gericht op de bereikbaarheid van diensten, het contact met burgers en kennisdeling met burgers. Het gaat om een werkwijze met een fysiek spreekuur met een sociaaljuridisch medewerker, een samenwerkingsmodel, de inzet van digitale technologie met niet digitale elementen en een werkwijze gericht op de bereikbaarheid van diensten en het contact met burgers.

Box 3.5 Pilotelementen relevant voor een integrale benadering en goede samenwerking tussen het sociaal en juridisch domein in de regio, dicht bij de rechtzoekende

- Proactief contact opnemen met klanten om fiscaaltechnische problemen te voorkomen
- Proactief multi-pele bezwaarmakers achterhalen, benaderen en activeren om deel te nemen aan informeel traject
- Doorontwikkelen signaleringsoverleg met 1e en 2e lijn rechtshulp, ontwikkelen routekaart met ondersteuningsmogelijkheden en onderzoek uitbreidingsmogelijkheden pre-mediation
- Fysiek spreekuur met sociaaljuridisch medewerker
- Samenwerkingsmodel met centrale contactpersonen bij hJL en UWV die rechtstreeks contact hebben door te werken met piketuren
- Gesprek verdachte en advocaat, casusoverleg, zitting wijkrechtbank in de wijk, monitoring en vervolgzitting
- Digitale informatie en trainingen in combinatie met bijeenkomsten met ervaringsdeskundige en betrokkenheid hJL
- Een fysiek en digitaal punt voor scheiden, maatwerk en samenwerking hulpverleners
- Proactieve en informele werkwijze

Verbetering van de kwaliteit in de tweede lijn

De elementen van één pilot kunnen doorwerken op meer grip op de kosten en de kwaliteit (zie box 9). Het gaat om een geïntegreerde werkwijze waarin een gedragswetenschapper en een advocaat samenwerken in de begeleiding van scheidende ouders (een multidisciplinaire aanpak). Via een aantal stappen wordt een risicotaxatie uitgevoerd, een plan van aanpak opgesteld, de behandeling gestart en de

nazorg gegeven. Vanaf het begin wordt rekening gehouden met de situatie van de kinderen.

Box 3.6 Pilotelementen relevant voor meer grip op de kosten en kwaliteit

- Systeem/proces naar voorbeeld medisch werkveld. Risicotaxatie, plan van aanpak, behandeling, nazorg, multidisciplinaire aanpak, meer-partijdigheid en onderzoek

In box 10 is weergegeven dat de elementen van één pilot kunnen doorwerken op een nieuwe systematiek voor de eigen bijdrage van rechtzoekenden. Het gaat om een financiële stimulus waarmee een bestaand platform voor het regelen van een scheiding voor een breder publiek toegankelijker wordt gemaakt.

Box 3.7 Pilotelementen relevant voor nieuwe systematiek eigen bijdrage rechtzoekenden

- Een financiële stimulus waarmee het gebruik van een bestaand platform voor het regelen van een scheiding voor breder publiek toegankelijker kan worden gemaakt

Uit box 11 kan worden opgemaakt dat de elementen van één pilot kunnen doorwerken op een adequate rechtsbijstand in het strafrecht (in het bijzonder bij ZSM). Het gaat om een werkwijze waarmee slachtoffers proactief worden benaderd, waardoor vroegtijdig een slachtofferadvocaat kan worden ingezet.

Box 3.8 Pilotelementen relevant voor adequate rechtsbijstand in het strafrecht/ZSM

- Proactieve benadering van slachtoffers en vroegtijdige inzet slachtofferadvocaat

De elementen van drie pilots kunnen doorwerken op een betere aansluiting tussen de dienstverlening in de nulde, eerste en tweede lijn (zie box 12). Het gaat in twee gevallen om de inzet van digitale technologie ter ondersteuning van partners die willen scheiden. In het derde geval gaat het om een samenspel van verschillende elementen die voornamelijk zijn gericht op samenwerking tussen professionals en het werken met piketdiensten.

Box 3.9 Pilotelementen relevant voor een betere aansluiting tussen de dienstverlening in de nulde, eerste en tweede lijn

- Digitaal platform, rekenprogramma financiële consequenties scheiden, zoekmachine voor contact hulpverlener, digitale informatie en digitaal dossier
- Doorontwikkelen zelfregieroute scheiden van Uitelkaar.nl
- Piketdiensten, signaleringsoverleggen, opstellen 'best practices' en coördinatoren voor samenwerking tussen de verschillende professionals

Burgergerichte overheid

Uit box 13 kan worden opgemaakt dat de elementen van twee pilots kunnen doorwerken op het verbeteren van de dienstverlening. Het gaat om proactief contact opnemen met klanten zodat fiscaaltechnische problemen zoveel mogelijk kunnen worden voorkomen. Daarnaast gaat het om instrumenten en een samenwerkingsmodel gericht op de bereikbaarheid en het overleg tussen ketenpartners.

Box 3.10 Pilotelementen relevant voor verbeteren van de dienstverlening

- Proactief contact opnemen met klanten om fiscaaltechnische problemen te voorkomen
- Doorontwikkelen signaleringsoverleg met 1e en 2e lijn rechtshulp, ontwikkelen routekaart met ondersteuningsmogelijkheden en onderzoek uitbreidingsmogelijkheden pre-mediation

De elementen van twee pilots kunnen doorwerken op meer informele procedures en een betere communicatie (zie box 14). In het ene geval gaat het om een stappenplan gericht op het oplossen van problemen rondom de Participatiewet. In het andere geval gaat het om een samenwerkingsmodel dat enerzijds is gericht op de bereikbaarheid van diensten en het contact met burgers en anderzijds op de bereikbaarheid en het overleg tussen ketenpartners.

Box 3.11 Pilotelementen relevant voor meer informele procedures en een betere communicatie

- Proactief multiplere bezwaarmakers achterhalen, benaderen en activeren om deel te nemen aan informeel traject
- Samenwerkingsmodel met centrale contactpersonen bij hJL en UWV die rechtstreeks contact hebben door te werken met piketuren

Uit box 15 komt naar voren dat de elementen van één pilot kunnen doorwerken op de afname van procedures met toevoeging in het bestuursrecht. Het gaat om een samenspel van elementen dat enerzijds is gericht op de bereikbaarheid van diensten, het contact met burgers en kennisdeling met burgers. Anderzijds is het gericht op bereikbaarheid tussen ketenpartners en op kennisdeling onder ketenpartners.

Box 3.12 Pilotelementen relevant voor afname procedures met toevoeging in het bestuursrecht

- Sociaal raadsliden op meer locaties aanwezig, overleg sociaal raadsliden en sociaaljuridische partners en gemeente, Belastingdienst aanwezig bij gemeente

4 Aandachtspunten voor implementatie

4.1 Inleiding

In de vorige hoofdstukken hebben we op basis van de gerapporteerde resultaten in de pilotevaluaties uiteengezet wat de pilotfase heeft opgeleverd in termen van betekenisvolle elementen voor de stelselwijziging. Het gaat hierbij om het externe succes van de pilots, wat neerkomt op een succesvolle doorwerking of opschaling van pilotresultaten en uiteindelijk een systeemverandering. In dit hoofdstuk gaan we in op de vraag wat nodig is om ervoor te zorgen dat de met de pilots opgedane kennis kan worden gebruikt bij het verder vormgeven van de stelselwijziging. Om daar inzicht in te krijgen, brengen we in de eerste plaats de neveneffecten en knelpunten in kaart. Daarnaast gaan we na welke (rand-)voorwaarden nodig zijn voor het breder kunnen inzetten van de pilotelementen in het gewijzigde stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand. Zodoende geven we in dit hoofdstuk antwoord op de laatste algemene vraagstelling:

IV Wat is nodig voor een succesvolle doorwerking of opschaling van pilotresultaten en uiteindelijk een duurzame wijziging van het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand?

De informatie over aandachtspunten voor het breder inzetten van de pilotelementen in het gewijzigd stelsel is beperkt. Niet alle pilotevaluaties hebben uitgebreid aandacht besteed aan dit onderwerp. De beperkte informatie uit de pilotevaluaties hebben we proberen aan te vullen. Dit hebben we gedaan door in drie gespreksessies met de pilotcoördinatoren dit onderwerp te bespreken. Ook de informatie uit de gespreksessies is beperkt omdat we niet alle pilots bij de sessies hebben kunnen betrekken. Beide bronnen hebben beperkingen waardoor de bevindingen die we in dit hoofdstuk presenteren als voorlopig beschouwd moeten worden. Wel hebben we gezien dat de bronnen vergelijkbare bevindingen tonen wat de conclusies versterkt. Het is niet mogelijk om er zeker van te zijn dat we een uitputtend beeld kunnen schetsen van wat nodig is voor het breder inzetten van de pilotelementen.

4.2 Neveneffecten

Uit de evaluaties komt het beeld naar voren dat pilots soms tot niet voorziene gevolgen hebben geleid, zowel in positieve als in negatieve zin. Een positief neveneffect was het gevoel van trots bij pilotpartners dat zij gestalte hadden weten te geven aan na te streven doelen, zoals een responsieve overheid of een aanpak op maat. In een van de evaluaties wordt gerapporteerd dat medewerkers de indruk hadden dat als gevolg van de pilotwerkwijze het vertrouwen van burgers in de overheid was toegenomen. Wat veel terugkomt is dat medewerkers van verschillende bij een pilot betrokken organisaties elkaar (beter) hebben leren kennen en elkaar na afloop van de pilot gemakkelijk weten te vinden. Ook komt naar voren dat nieuwe samenwerkingsvormen in sommige gevallen worden voortgezet en geïnstitutionaliseerd. Voorbeelden daarvan zijn de continuering van werkbezoeken over en weer, vaste piketuren voor consultatie en overleg en vaste contactpersonen. Er is ook een pilot die qua werkwijze anders dan voorzien een meer proactief en preventief karakter kreeg. In plaats van zich enkel op multiproblematiek te richten,

werden ook cliënten met enkelvoudige problematiek in de pilot opgenomen. Volgens het evaluatierapport werd zo voorkomen dat enkelvoudige zaken zouden uitgroeien tot multiproblematiek, een niet voorzien effect van de pilot volgens de evaluatie. Sommige pilots leverden nieuwe kennis en inzichten op over de aard en omvang van verschillende typen problematiek. Ook worden juridische aspecten die kleven aan vragen/problemen van mensen eerder en vaker herkend. De evaluatie van een pilot waarbij rechtswinkels betrokken waren, liet zien dat deze een groot bereik van rechtzoekenden kunnen hebben. Terwijl deze groep nu vaak niet wordt erkend als belangrijke partij in het rechtsbijstandsstelsel.

Het is echter ook voorgekomen dat pilots bestaande, goed functionerende samenwerkingsverbanden in de weg zaten. In een geval beschikten eerstelijnscoördinatoren al over voldoende kennis over wanneer wel of niet door te verwijzen naar een advocaat. Tijdens de pilot moest standaard tijdens een piketdienst worden overlegd met een advocaat, wat door menig medewerker als omslachtig en vertragend werd ervaren.

Bij de 'wijkrechtbank Eindhoven' signaleerde men het probleem van juridisering of *net widening*, omdat sommige zaken die voorkwamen zeer licht strafbare feiten betroffen. Normaal gesproken zouden die met bijvoorbeeld een lage boete zijn afgedaan. Dit probleem is ondervangen door zwaardere zaken te gaan behandelen, waarvan niet ter discussie stond dat ze aan een rechter voorgelegd zouden worden.

Een ander neveneffect van de pilot 'wijkrechtbank Eindhoven' was dat door de werkwijze de looptijd van zaken langer was dan bij reguliere politierechterzaken, die doorgaans in een zitting worden afgehandeld. Bij de wijkrechtbank worden zaken weliswaar meestal eerder op zitting gebracht, maar neemt de afronding van de zaak meer tijd in beslag door de grotere aandacht voor de situatie van de verdachte, de oorzaken van het delinquente gedrag en de geschiktheid van in aanmerking komende straffen en maatregelen.

Tot slot de opmerking dat een pilot vanzelfsprekend wordt opgezet met de intentie om deze te laten slagen. Maar een pilot kan ook mislukken. Daaruit kunnen waardevolle lessen worden getrokken. Het niet slagen van enkele pilots leidde tot nieuwe inzichten over het belang van het bij elkaar brengen en goed informeren van alle stakeholders aan het begin van elk experiment. Dit komt uitgebreider terug in de volgende paragraaf.

4.3 Knelpunten in de uitvoering

De analyse van de 34 pilotevaluaties laat zien dat de deelnemers verschillende knelpunten hebben ervaren bij de uitvoering van de pilots, maar er zijn zeker ook overeenkomsten.

Een van de knelpunten die in meerdere pilotevaluaties is benoemd betreft de periode waarin de meeste van de pilots plaatsvonden. Veel pilots hadden te maken met de lockdownmaatregelen tijdens de coronacrisis waardoor werkwijzen aangepast moesten worden of in het geheel niet door konden gaan zoals was beoogd. Zo is een inloopspreekuur vervangen door telefoongesprekken, beeldbellen of een digitaal spreekuur. Een aanpak die voorzag in afwachten wie zich zou melden, veranderde in een werkwijze waarin de beoogde doelgroep actief werd benaderd. Daarnaast waren er ook meer praktische belemmeringen die ervoor zorgden dat de uitvoering van de pilot moeilijk verliep. Thuiswerken maakt het bijvoorbeeld moeilijker om persoonlijk contact

te hebben met burgers met problemen. Ook kan thuiswerken belemmerend werken voor het opzetten en onderhouden van samenwerkingsverbanden.

Een ander algemeen knelpunt komt naar voren in de ambitie binnen een deel van de pilots om de samenwerkingen tussen verschillende partijen te intensiveren. Uit een deel van de evaluaties komt naar voren dat er stappen zijn gezet op het gebied van samenwerking, maar dat dit niet altijd vanzelfsprekend is. Het vraagt om een andere kijk op de eigen werkwijze en die van andere organisaties. Som is zo'n andere kijk binnen pilots al ontstaan. Vaak was dit afhankelijk van de persoonlijke aanpak van betrokkenen bij de pilot. Dit kan ervoor zorgen dat voor een intensivering van de samenwerking buiten de context van de pilots een cultuurverandering nodig zal zijn.

4.3.1 De voorbereidende fase

Sommige van de genoemde knelpunten blijken voort te vloeien uit keuzes en beslissingen die al in de voorbereidende fase (niet) zijn gemaakt. Dat is het geval als bij de uitvoering blijkt dat tussen deelnemende partijen verschillen van inzicht bestaan over de invulling van de pilot en er sprake is van verschillende verwachtingen over wie welke verantwoordelijkheden op zich neemt. Ook is het belangrijk om het eigenaarschap goed te regelen.

Het is belangrijk om in de voorbereidende fase termen en begrippen die worden gebruikt voor het werkproces en de doelen helder en eenduidig te beschrijven. Voor een goede uitvoering is het noodzakelijk dat betrokkenen eenzelfde interpretatie hebben van de kernthematiek, zoals een veel gebruikte term als multiproblematiek. In de uitvoerende fase komen verschillende interpretaties vaak pas tot uiting. Ook is het voorgekomen dat de doelgroep te eng was geformuleerd, waardoor de instroom in een pilot achterbleef.

Ook zijn er capaciteitsproblemen voorgekomen waardoor betrokkenen het vele werk niet aankonden. Hiervoor is een goed doordachte voorbereidende fase van belang. Soms ontstaan capaciteitsproblemen door personeelwisselingen. De looptijd van de pilots was relatief kort, waardoor het niet altijd eenvoudig was om snel een vervanger te vinden.

4.3.2 Management, interne en onderlinge communicatie

Uit de evaluaties komt naar voren dat het management en de interne communicatie bij organisaties die deelnemen aan een pilot niet altijd goed verlopen. Om uitvoering te geven aan een nieuwe werkwijze hebben betrokken medewerkers vaak ook nieuwe vaardigheden nodig. Het is belangrijk dat zij voldoende worden ondersteund om zich die vaardigheden eigen te maken. Er zijn pilots geweest waar dit niet op de juiste manier was georganiseerd.

De evaluaties hebben ook naar voren gebracht dat het belangrijk is om te blijven investeren in de onderlinge communicatie. Dit draagt eraan bij dat deelnemers gemotiveerd blijven. Ook is het voor deelnemers belangrijk om inzicht te krijgen in de resultaten van hun inspanningen en in het geval van overdracht van zaken door de andere pilotpartner op de hoogte te worden gehouden van de voortgang. Ook is naar voren gekomen dat het succes van een pilot in sommige gevallen afhankelijk was van de inzet van (enkele) gemotiveerde en betrokken individuen. Het risico hiervan is dat de organisatie als geheel onvoldoende wordt meegenomen in de pilot en te weinig mensen op de hoogte zijn van de pilot of wat de consequenties ervan zijn voor het werkproces. Dit kan bij deelnemers zorgen voor een zekere vrijblijvendheid die een goede uitvoering van de pilot in de weg kan staan.

4.3.3 *Het tijdelijke karakter als knelpunt*

Het tijdelijke karakter heeft in sommige pilots gezorgd voor praktische problemen. Onzekerheid over de continuïteit maakt soms dat wordt gewacht met de integratie van de pilotwerkwijze in de dagelijkse praktijk. Dit speelt zeker in het geval de nieuwe werkwijze een structurele verandering vraagt in de organisatie, wat een dergelijke investering risicovol maakt. Hierbij kan worden gedacht aan ICT-aanpassingen die vaak gepaard gaan met financiële investeringen.

Een andere opmerking die terugkomt in de evaluaties is dat de duur van de pilot te kort is om resultaten te laten zien, ook doordat het vaak tijd kost om de pilot te laten landen in organisaties en de medewerkers te laten wennen aan een nieuwe werkwijze.

4.3.4 *De doelgroep bereiken*

In een deel van de pilots is het bereiken van de doelgroep ingewikkeld gebleken. Soms was dit gerelateerd aan problemen met het creëren van bekendheid voor de nieuwe werkwijze of tool. Soms had het te maken met afhankelijkheden van partners of andere organisaties. In weer andere gevallen had dit te maken met de tijdelijkheid van de pilot in combinatie met de strikte einddatum van de pilotfase. Dit zorgde ervoor dat er te weinig tijd was om voldoende deelnemers te bereiken.

De pilots die beoogden een digitale tool te ontwikkelen voor eindgebruikers, hadden moeite de zelfhulptools goed te laten aansluiten op de behoefte en capaciteiten van de doelgroep. De beoogde doelgroep is erbij gebaat om ondersteuning te krijgen bij het gebruik van de digitale tool, maar het was niet altijd mogelijk om daarin te voorzien. Dit geldt in het bijzonder voor gebruikers die de Nederlandse taal niet goed beheersen.

4.3.5 *Financiën en faciliteiten*

Sommige pilots hadden te maken met het probleem dat het begrote budget onvoldoende bleek. De kosten per zaak vielen hoger uit dan verwacht. Ook het ontbreken van een marktconforme en kostendekkende vergoeding voor de sociale advocatuur en ook voor andere professionals vormde een obstakel. In een aantal gevallen was sprake van een gebrek aan faciliteiten, zoals een geschikte ruimte voor een spreekuur of voldoende en adequate ICT-middelen.

4.4 **Aandachtspunten en (rand-)voorwaarden voor het breder inzetten van pilotelementen**

Tijdens de looptijd van het onderzoek zijn drie gesprekssessies met coördinatoren van in totaal twaalf pilots georganiseerd (zie 1.3.3). Eén van de doelen van deze gesprekssessies was om meer informatie op te halen over de mogelijke implementatie van pilotelementen in het gewijzigde stelsel. Deelnemers is gevraagd te reflecteren op wat er van de pilots kan worden geleerd dat waardevol is voor de stelselwijziging en wat de aandachtspunten en (rand)voorwaarden zijn voor het breder inzetten van de in de pilots ontwikkelde werkwijzen en instrumenten. Daarnaast is ook in de pilotevaluaties gereflecteerd op de wijze waarop de bevindingen van de pilots kunnen worden geïmplementeerd binnen het vernieuwde stelsel en wat hiervoor nodig is. Bij 25 pilots is in het evaluatierapport informatie beschikbaar over de implementatiemogelijkheden en -uitdagingen binnen de stelselwijziging.

Uit de pilotevaluaties en de gesprekssessies komen vier grotere thema's naar voren:

- 1 Het belang van regievoering en welke partij(en) hier een rol in moeten spelen;
- 2 De vindbaarheid van digitale diensten en platformen voor rechtzoekenden en samenwerkingspartners;
- 3 De noodzaak van een cultuurverandering richting structurele samenwerking en een integrale aanpak voor de burger;
- 4 De financiering van de nieuwe werkwijzen die in het kader van de pilots zijn ontwikkeld en/of uitgetoetst.

Hieronder worden deze thema's verder toegelicht.

4.4.1 *Regievoering*

Veel pilots zijn gericht op samenwerking tussen meerdere organisaties en/of op samenwerking tussen het sociale en het juridische domein. Deze samenwerking kan volgens de betrokken initiatiefnemers meerwaarde hebben voor de burger, met name wanneer sprake is van multiproblematiek. Uit de bevindingen komt naar voren dat samenwerking niet vanzelfsprekend is en ook niet vanzelf gaat. Het is niet altijd duidelijk waar het initiatief ligt bij het inventariseren van de behoeften van de burger en het coördineren van verschillende hulpverlenende partijen, en wie hiervoor eindverantwoordelijk is. Zowel uit de pilotevaluaties als de gespreksessie komt het belang van regievoering terug. Over de vraag bij welke partij(en) de regierol zou moeten liggen, komen verschillende gedachten naar voren.

Zo is het idee geopperd van een regiegroep waarin betrokken organisaties medeverantwoordelijkheid dragen voor het opzetten, uitvoeren en laten slagen van nieuwe initiatieven. Het is belangrijk dat alle betrokken partijen vertrouwen hebben in het samenwerkingsproces. Hiervoor is een open aanpak nodig met vanaf de beginfase interactie tussen de partijen. Dit zorgt voor afstemming van verwachtingen en kan interpretatieverschillen en perspectieven op de invulling van ambities verkleinen. In een open samenwerkingscontext is het mogelijk om te komen tot een gedeelde ambitie wat uiteindelijk bijdraagt aan gedeeld eigenaarschap.

Ook de gemeente of lokale (welzijns)organisaties komt naar voren als potentiële partij die de regierol op zich zou kunnen nemen. Deze partijen zouden het beste zicht hebben op de behoeften van burgers en kennis hebben van lokaal beschikbare voorzieningen. Ook zouden lokale partijen het beste in staat zijn om het vertrouwen van burgers te winnen, waardoor zij ook een beroep op hulp durven doen. Echter zijn er tussen gemeenten aanzienlijke verschillen in hoe het lokale sociale en juridische domein georganiseerd is. Zo beschikken lang niet alle gemeenten over sociaal raadslieden. Ook de inrichting van jeugdzorg- en andere welzijnsorganisaties verschilt per gemeente. Dit betekent dat pilots waarbij vormen van samenwerking tussen lokale partijen in een specifieke gemeente zijn verkend, niet makkelijk kunnen worden opgeschaald of elders geïmplementeerd.

Daarnaast wordt hJL genoemd als potentiële regievoerende partij. Dit ligt voor de hand vanwege het landelijk dekkende netwerk van hJL, waarbij zij in sommige regio's de enige partij zijn die beschikt over juridische expertise. Volgens de initiatiefnemers vergt dit wel een andere manier van werken dan nu voor medewerkers van hJL gebruikelijk zou zijn. Zij menen dat de dienstverlening van hJL momenteel vooral gericht is op het geven van advies en informatie over het juridische probleem en eventueel doorverwijzing naar tweedelijns rechtshulpverleners. Medewerkers zouden nog weinig gericht zijn op het breder in kaart brengen van problemen van burgers en het zoeken naar integrale oplossingen. Ook zou de samenwerking met lokale partners volgens enkele initiatiefnemers nog meer kunnen worden gezocht en versterkt. Medewerkers van hJL die deelnamen aan de gespreksessies geven aan dat hJL bezig

is met het versterken van de professionele autonomie van hun medewerkers. Hierdoor krijgen medewerkers ruimte om breder dan alleen het juridische met cliënten in gesprek te gaan. Daarnaast probeert hJL zoveel mogelijk aan te sluiten bij lokale behoeften en het lokale landschap van voorzieningen.

Ten slotte wordt ook gekeken naar de landelijke overheid wanneer het gaat over regievoering. Van de landelijke overheid wordt verwacht dat deze kernpunten van de stelselwijziging opneemt in wetgeving. Een voorbeeld dat wordt gegeven is het wettelijk verankeren van de informele/oplossingsgerichte aanpak in het bestuursrecht. Hiervan kan volgens initiatiefnemers een motiverende werking uitgaan naar overheidsorganisaties om dit structureel te implementeren. Daarnaast heeft de landelijke overheid een normstellende rol, bijvoorbeeld waar het gaat om het ontwikkelen van kwaliteitsstandaarden voor nieuwe vormen van dienstverlening. De overheid dient volgens deelnemers een visie te ontwikkelen op hoe de nieuwe werkwijzen die in het kader van de pilots zijn uitgetest in het stelsel passen en deze visie ook uit te dragen. Hierdoor is het voor alle partijen duidelijk wat er van hen verwacht wordt en wordt een gelijk speelveld gecreëerd.

4.4.2 *Vindbaarheid van digitale diensten*

Binnen een aantal pilots zijn digitale werkwijzen, zaaksystemen of platformen ontwikkeld. Initiatiefnemers van deze pilots geven aan dat vindbaarheid, zowel voor rechtzoekenden als voor andere professionals, belangrijk is om een duurzame bijdrage te kunnen leveren binnen het stelsel. Rechtzoekenden moeten weten dat de digitale dienst bestaat om hiervan gebruik te kunnen maken. Daarbij is een zeker volume nodig om een kwalitatief goede werkwijze te kunnen bieden en (in het geval van private partijen) een verdienmodel te ontwikkelen. Ook professionals moeten op de hoogte zijn van het bestaan van de dienst om ernaar te kunnen doorverwijzen. Om de vindbaarheid van digitale diensten te verbeteren, suggereren initiatiefnemers om succesvolle digitale diensten te integreren in bestaande websites. Als voorbeelden worden de website van hJL en 'Wijzer in geldzaken' genoemd. Ook wordt voorgesteld om naar deze diensten te verwijzen op websites van de overheid. Hierdoor zijn deze diensten makkelijker vindbaar voor burgers en is duidelijk dat het gaat om een betrouwbare partij. Wanneer het gaat om private partijen, wordt het hierbij wel belangrijk gevonden om transparant te zijn over bijvoorbeeld de onafhankelijkheid van het advies, hoe wordt omgegaan met gegevens van burgers en wat het verdienmodel van de dienst is. Deelnemers aan de gespreksessies merken op dat private partijen zoals advocaten en mediators al een belangrijke rol spelen binnen het stelsel. Dit uitbreiden met bijvoorbeeld digitale platformen is volgens hen dan ook geen grote stap. Daarnaast raadt een deelnemer van de gespreksessies aan om te leren van de marketingstrategieën van (grote) commerciële partijen.

Naast het bevorderen van de vindbaarheid van digitale diensten zou de overheid volgens de pilotevaluaties en gespreksessies ook een rol moeten hebben bij het voorkomen van versnippering. Zo suggereert een initiatiefnemer dat de overheid een beperkt aantal zaaksystemen zou moeten ondersteunen, waarbinnen – met toestemming van de burger – ook informatie met en van overheidsdiensten kan worden gedeeld.

4.4.3 *Cultuurverandering*

Een aantal pilotevaluaties benoemt verandering in de organisatie- en werkcultuur als voorwaarde voor implementatie van de pilotwerkwijze binnen de stelselwijziging. Ook uit de gespreksessies komt naar voren dat het zoeken naar integrale oplossingen voor

de burger, het informeel oplossen van geschillen en structurele samenwerking met (keten)partners, op gespannen voet kunnen staan met de reguliere werkwijze van professionals in het juridische domein. Veel van de activiteiten die binnen de pilots zijn ontplooid waren mogelijk doordat de betrokken professionals uit bevologenheid extra taken op zich namen. Het is de vraag in hoeverre dit houdbaar is op de langere termijn of bij opschaling van de werkwijze.

Cultuurverandering wordt met name nodig gevonden waar het gaat om het integraal aanpakken van problemen van rechtzoekenden en het samenwerken met (keten)partners. Uiteraard hangen deze aspecten samen, omdat voor een integrale aanpak vaak meerdere partijen nodig zijn. Volgens deelnemers aan de gespreksessies is het belangrijk dat medewerkers voldoende tijd krijgen voor werkzaamheden die bijdragen aan samenwerking en een integrale aanpak. Het gaat dan bijvoorbeeld om extra tijd voor informeel contact in het kader van een bezwaarprocedure of om multiproblematiek in kaart te brengen. Zowel de caseload van medewerkers als de financiering moeten hiervoor ruimte bieden. Daarnaast moeten medewerkers ook over de juiste vaardigheden beschikken; in ieder geval een deel van de professionals moet met een bredere blik dan alleen het juridische kunnen en willen kijken.

Verder moet samenwerken en informatie uitwisselen met andere organisaties en professionals volgens de deelnemers aan de gespreksessies meer onderdeel worden van het reguliere werkproces. Nu is dit volgens hen te afhankelijk van specifieke personen die zelf over een netwerk beschikken en is het netwerk vaak niet geborgd binnen de organisatie zelf. Ook menen de deelnemers dat het vormen en onderhouden van professionele netwerken meer prioriteit mag krijgen op directie- en managementniveau. Zij hebben de ervaring dat in de besteding van schaarse tijd en middelen samenwerking vaak minder prioriteit krijgt, terwijl dit op langere termijn juist toegevoegde waarde kan hebben voor de organisatie of de professional zelf. Verschillende pilots hebben werkwijzen ontwikkeld waarbij verschillende organisaties (incidenteel of structureel) op dezelfde locatie aanwezig zijn. Volgens de deelnemers aan de gespreksessies kan dit de samenwerking bevorderen en ook de drempel voor de burger verlagen. Zij geven aan dat burgers niet altijd bij de meest logische partij aankloppen. Idealiter zijn volgens hen alle professionals die te maken krijgen met burgers met problemen, in staat om een signaleringsrol te vervullen en door te verwijzen naar de best passende hulpverlener.

4.4.4 *Financiering*

Met een andere manier van werken ontstaat ook behoefte aan een andere manier van financiering. Zo geven deelnemers aan de gespreksessies aan dat meer tijd uittrekken voor contact met rechtzoekenden en voor samenwerking – zoals in de vorige subparagraaf beschreven – in eerste instantie meer geld kost. Op langere termijn is echter de verwachting dat dit leidt tot minder maatschappelijke kosten. In meerdere pilotevaluaties wordt gesignaleerd dat het voor voortzetting van de ontwikkelde werkwijzen noodzakelijk is dat in de financieringsstructuur van de betrokken organisaties ruimte komt voor een aanpak die is gericht op de persoon van de rechtzoekende, in plaats van op het juridische probleem of geschil. In verschillende pilots zijn werkwijzen ontwikkeld of uitgeprobeerd die extra werkzaamheden vergen van rechtshulpverleners en andere professionals, maar die op dit moment niet of niet adequaat (vanuit het perspectief van initiatiefnemers) worden vergoed of niet worden vergoed vanuit het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand maar langs een andere weg (bijvoorbeeld door gemeenten). Dit maakt het lastig deze pilots te continueren of op te schalen. Het gaat dan bijvoorbeeld om samenwerking of overleg tussen eerste- en tweedelijnsrechtshulpverleners of tussen rechtshulpverleners

en professionals in het sociale domein. Daarnaast hebben enkele pilots platformen of werkwijzen ontwikkeld die nu nog niet binnen het stelsel worden vergoed. Initiatiefnemers van deze pilots geven aan behoefte te hebben aan duidelijkheid over mogelijkheden voor toekomstige financiering. Daarnaast menen enkele initiatiefnemers van digitale platformen en diensten dat het huidige financieringsmodel beperkte mogelijkheden biedt om te differentiëren naar gelang de complexiteit van de zaak. Zij zien digitalisering van hulpverlening als hulpmiddel om kosteneffectief zaken te behandelen die minder complex zijn en waarbij de partijen enigszins zelfredzaam en digitaal vaardig zijn. Op deze manier, zo wordt gesuggereerd, kan meer budget overblijven voor complexere zaken met kwetsbare burgers, waarbij de digitale route mogelijk minder passend is.

4.5 Deelconclusie

In dit hoofdstuk beogen we antwoord te geven op de vierde en laatste algemene vraagstelling. Het gaat vooral om wat nodig is om ervoor te zorgen dat de met de pilots opgedane kennis kan worden gebruikt bij het verder vormgeven van de stelselwijziging. In het eerste hoofdstuk hebben we deze algemene vraagstelling uitgewerkt tot drie concrete onderzoeksvragen. In deze laatste paragraaf gebruiken we de bevindingen van dit hoofdstuk voor het beantwoorden van die drie onderzoeksvragen. Dit levert een overzicht op van de neveneffecten en knelpunten en van aandachtspunten en (rand-)voorwaarden voor het breder inzetten van de pilotelementen. Door het beantwoorden van de onderzoeksvragen brengen we in kaart wat nodig is voor een succesvolle doorwerking of opschaling van pilotelementen. Zoals in de inleiding van dit hoofdstuk is aangegeven, is de informatie over het breder kunnen inzetten van pilotelementen beperkt. In veel van de pilotevaluaties wordt niet uitgebreid aandacht besteed aan dit onderwerp. Om de informatie aan te vullen hebben we het onderwerp besproken in de gespreksessies. Bij deze gespreksessies hebben we echter niet alle pilots kunnen betrekken. Dit zorgt ervoor dat de bevindingen van dit hoofdstuk als voorlopig beschouwd moeten worden. Hierdoor is het niet mogelijk om een uitputtend beeld te geven van wat is nodig voor een succesvolle doorwerking of opschaling van pilotresultaten en uiteindelijk een duurzame wijziging van het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand.

Onderzoeksvraag 11: Welke neveneffecten worden in de individuele pilotevaluaties gesignaleerd?

Wat betreft de neveneffecten van de pilots is naar voren gekomen dat er zowel positieve als negatieve onbedoelde resultaten zijn. Beide zijn relevant in het licht van het breder inzetten van pilotelementen. Positieve onbedoelde resultaten kunnen een indicatie zijn voor een grotere kans op slagen in het geval pilotelementen breder worden ingezet. Voorbeelden hiervan zijn dat deelnemende partijen elkaar beter hebben leren kennen, dat er nieuwe kennis en inzichten verkregen zijn over de aard en omvang van verschillende typen problematiek en dat juridische aspecten van vragen/problemen eerder en vaker worden herkend. Zicht op mogelijke negatieve neveneffecten is van belang omdat die succesvolle werking van nieuwe initiatieven in de weg kunnen staan. Zo moet bijvoorbeeld voorkomen worden dat bestaande en goed functionerende samenwerkingsverbanden verstoord worden door onder meer een als omslachtig en vertragend ervaren pilotwerkwijze.

Onderzoeksvraag 12: Welke knelpunten in de uitvoering van de pilots worden in de individuele pilotevaluaties gemeld?

Bij de inzet van de opgedane inzichten uit de pilot is het van belang rekening te houden met mogelijke knelpunten waar men in de pilots tegenaan is gelopen. Het gaat onder meer om praktische drempels en onvoldoende capaciteit en (financiële) middelen die een goede uitvoering en daarmee de mogelijkheid om de gewenste resultaten te behalen in de weg staan. Maar er zijn ook knelpunten die meer systemisch van aard zijn. Het is bijvoorbeeld niet altijd vanzelfsprekend om over de grenzen van de eigen organisatie heen te kijken. Intensivering van samenwerking tussen verschillende partijen vraagt om een andere kijk op de eigen werkwijze en die van andere organisaties. Ook moet er binnen en tussen organisaties voldoende draagvlak zijn om de beoogde veranderingen mogelijk te maken.

Onderzoeksvraag 13: Wat zijn de aandachtspunten en de (rand-)voorwaarden voor het breder kunnen inzetten van werkwijzen en instrumenten uit de pilot?

De bevindingen met betrekking tot de aandachtspunten en de (rand-)voorwaarden zijn gebaseerd op de pilotevaluaties en de drie gespreksessies. De bevindingen hebben we bij elkaar gebracht en daaruit zijn vier thema's naar voren gekomen. Deze vier thema's hangen sterk samen met de hiervoor besproken negatieve onbedoelde gevolgen en knelpunten.

- Het belang van regievoering en welke partij(en) hier een rol in kunnen spelen.

Samenwerking tussen meerdere organisaties (uit het sociale en het juridische domein) speelt bij nagenoeg alle pilots. Soms is de samenwerking een doel op zich, soms is het nodig om de doelgroep te bereiken of zaken aan te dragen. De bevindingen laten zien dat samenwerking niet vanzelfsprekend is en ook niet vanzelf gaat. Dat roept de vraag op hoe die samenwerking doeltreffend en duurzaam gerealiseerd kan worden. Het belang van regievoering komt daarbij als algemeen thema naar voren. Over de vraag bij welke partij(en) de regierol zou moeten liggen, komen verschillende gedachten naar voren. Partijen die naar voren zijn gekomen voor de regierol zijn de gemeente of lokale (welzijns)organisaties, met name in het geval van samenwerking tussen het sociale en het juridische domein. Een andere partij die naar voren is gekomen voor de regierol is hJL. Dit ligt voor de hand omdat hJL een landelijk dekkend netwerk heeft, waarbij zij in sommige regio's de enige partij is die beschikt over juridische expertise. Ook de landelijke overheid is naar voren gekomen als partij voor de regierol. Verwacht wordt dat zij de kernpunten van de stelselwijziging opneemt in wetgeving. Tot slot is het idee van een regiegroep naar voren gebracht, waarin betrokken organisaties medeverantwoordelijkheid dragen voor het opzetten, uitvoeren en laten slagen van nieuwe initiatieven. Dit is van belang om te komen tot een gedeelde ambitie en een gedeelde verantwoordelijkheid.

- De vindbaarheid van digitale diensten en platformen voor rechtzoekenden en samenwerkingspartners.

Innovatie wordt in de pilots voor een belangrijk deel gezocht in de inzet van *legal tech*. De bevindingen laten zien dat het voor een duurzame bijdrage aan de stelselwijziging belangrijk is dat burgers en professionals de digitale diensten eenvoudig kunnen vinden en gebruiken. De vindbaarheid kan worden gewaarborgd door nieuwe digitale diensten te integreren in bestaande websites of naar deze diensten te verwijzen op websites van de overheid. Momenteel biedt 'Rechtwijzer' al de mogelijkheid voor

externe partijen om na toetsing hun producten en diensten aan te bieden.⁶¹ Een aanvraagprocedure zorgt ervoor dat wordt voldaan aan gestelde voorwaarden (transparantie aanbieder, kwaliteit van dienst en/of product, goed georganiseerde dienstverlening, informatiebeveiliging, waarborgen privacy, en monitoring en verantwoording) en dat het product past in de visie van 'Rechtwijzer'. Bekeken zou kunnen worden of de vindbaarheid verder verbeterd kan worden door digitale diensten ook te integreren in andere bestaande websites zoals die van hJL of 'Wijzer in geldzaken'.

- De noodzaak van een cultuurverandering richting structurele samenwerking en een integrale aanpak voor de burger.

In algemene zin komt uit de bevindingen naar voren dat cultuurverandering voor een succesvolle doorwerking of opschaling van veel pilotwerkwijzen nodig is. Dit blijkt uit een aantal aspecten. Voor het integraal aanpakken van problemen van burgers en daarbij samenwerken met (keten)partners is het nodig dat medewerkers voldoende ruimte hebben, over de juiste vaardigheden beschikken en met een bredere blik naar de achterliggende problematiek kijken. Ook is het belangrijk dat samenwerken en informatie uitwisselen tussen verschillende organisaties structureler dan nu, onderdeel worden van het reguliere werkproces. Daarnaast is gebleken dat veel van de ontplooidde activiteiten mogelijk waren dankzij de extra inzet en bevoegdheid van de betrokken professionals. Het is de vraag in welke mate dat op de langere termijn of bij opschaling gecontinueerd kan worden.

- De financiering van de nieuwe werkwijzen die in het kader van de pilots zijn ontwikkeld en/of uitgetoetst.

Uit de bevindingen komt het beeld naar voren dat een nieuwe manier van werken in beginsel een (financiële) investering vraagt en op termijn maatschappelijke kosten kan verminderen doordat het bijdraagt aan integrale en duurzame oplossingen. Voor een succesvolle continuering of opschaling is het noodzakelijk eerst de financieringsstructuur adequaat te organiseren. Wanneer het gaat om de digitalisering van de hulpverlening is het van belang oog te hebben voor de mogelijkheid tot differentiëren binnen het financieringsmodel. De gedachte is dat gebruik van technologie kan helpen om zaken die minder complex zijn of waarbij de partijen enigszins zelfredzaam en digitaal vaardig zijn, kosteneffectief te behandelen. Hierdoor kan meer budget overblijven voor complexere zaken met kwetsbare burgers die vragen om meer en intensievere hulpverlening.

⁶¹ [Uw innovatief product of dienst op Rechtwijzer? - Rechtwijzer](#)

5 Eindconclusie

5.1 Inleiding

Uit rapporten van commissie-Wolfson (2015), commissie-Barkhuysen (2015) en commissie-Van der Meer (2017) is destijds de noodzaak naar voren gekomen voor de modernisering van het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand. Mede naar aanleiding van de conclusies uit deze commissierapporten is in 2018 het 'Programma stelselvernieuwing rechtsbijstand' opgezet. Uit de Contourennota 2018 en navolgende voortgangsrapportages blijkt dat een belangrijke gedachte achter dit programma is om stap voor stap en proefondervindelijk toe te werken naar een andere manier van werken en een verbeterde infrastructuur waarbinnen gesubsidieerde rechtsbijstand gestalte krijgt. Een belangrijk onderdeel van dit proefondervindelijk werken, is een verkennende fase waarin is gekeken naar vernieuwende elementen die een bijdrage kunnen leveren aan de stelselwijziging. Deze zogenoemde pilotfase (lopend vanaf eind 2019 tot en met 31 december 2022) is afgesloten met de evaluaties van de individuele pilots. Met het afronden van de pilotperiode is het programma in een nieuwe fase beland.⁶² De kennis die met de 34 pilots is opgedaan moet nu zijn weg vinden in het ontwikkelen van beleid en nieuwe wetgeving betreffende gesubsidieerde rechtsbijstand. Met het oog op de verdere uitwerking van de stelselwijziging is er behoefte aan een overzicht van wat de pilotfase heeft opgeleverd in termen van effectieve pilotelementen. Ook is er behoefte aan een overzicht van wat nodig is voor een succesvolle doorwerking van de met de pilots behaalde resultaten.⁶³ Met deze overkoepelende studie beogen we in beide behoeftes te voorzien. Dit doen we door te laten zien wat het interne en externe succes van het geheel aan 34 pilots is. Hiermee maken we uiteindelijk inzichtelijk wat de pilots hebben opgeleverd en welke keuzes voorliggen voor een succesvolle opschaling en doorwerking van de met de pilots beproefde werkwijzen en instrumenten.

5.2 Opbrengsten van de pilotfase van de stelselwijziging rechtsbijstand

In deze paragraaf presenteren we de conclusie met betrekking tot de opbrengsten van de pilotfase. Hiertoe hebben we de bevindingen uit de voorgaande hoofdstukken samengebracht tot een samenvattend overzicht van wat de pilotfase heeft opgeleverd (zie tabel 5.1). Het overzicht geeft inzicht in de pilotelementen die betekenis kunnen hebben voor de stelselwijziging. De tabel is gebaseerd op de bevindingen van de pilots waarbinnen doelen (deels) zijn bereikt. De werkwijzen, aanpakken en instrumenten van deze pilots hebben we op basis van het opgestelde kader – waarmee we pilots hebben gekoppeld aan de doelstelling van de stelselwijziging – ingedeeld bij de subdoelstellingen.⁶⁴ Ook is de bewijskracht van de pilotevaluaties vermeld. Uit het samenvattend overzicht kan een aantal conclusies worden afgeleid.

⁶² Elfde voortgangsrapportage stelselvernieuwing gesubsidieerde rechtsbijstand. Over de periode januari - juli 2024.

⁶³ Negende voortgangsrapportage stelselvernieuwing gesubsidieerde rechtsbijstand. Over de periode januari - juli 2023. Tiende voortgangsrapportage stelselvernieuwing gesubsidieerde rechtsbijstand. Over de periode juli - december 2024.

⁶⁴ Twee subdoelstellingen van de stelselwijziging worden hier niet besproken. Het betreft 'Betere vergoeding voor gewerkte uren' en 'Meer kritische blik op de impact van wet- en regelgeving op de gesubsidieerde rechtsbijstand'. Er zijn geen pilots met doelen gericht op deze twee subdoelstellingen.

- Geen steekhoudend bewijs voor werkzame pilotelementen.

Op basis van de empirische informatie uit de pilotevaluaties hebben we geen pilotelementen kunnen aanwijzen waarvan met grote waarschijnlijkheid kan worden gesteld dat ze werkzaam zijn. Geen van de 34 pilotevaluaties voldoet aan de methodologische voorwaarden om in de hoogste bewijskrachtcategorie van de effectladder (sterke empirische aanwijzingen) ingedeeld te kunnen worden.⁶⁵ Bij deze bevinding moet worden benadrukt dat dit ook niet werd verwacht. Om praktische en ethische redenen is de vierde bewijskrachtcategorie (goede empirische aanwijzingen) in de meeste onderzoeksterreinen waarin beleidsevaluaties worden uitgevoerd, de hoogst haalbare. Daarnaast hadden de pilots een korte looptijd wat het moeilijk maakt daadwerkelijk effecten met de nieuwe werkwijzen of instrumenten te kunnen realiseren en met evaluatieonderzoek te kunnen aantonen.

- Achttien pilotelementen hebben betekenis voor de stelselwijziging.

Ondanks dat we geen empirisch afdoende bewezen werkzame pilotelementen hebben kunnen aanwijzen, heeft de pilotfase resultaten opgeleverd die aanknopingspunten bieden voor de verdere uitwerking van de stelselwijziging. Als het gaat om het lerend vermogen van pilots dan hoeft de hoogste bewijskrachtcategorie niet het doel te zijn. Dit volgt uit een belangrijke gedachte achter de gebruikte effectladder, namelijk dat een evaluatiestudie goed moet aansluiten bij de aard van de interventie en de beleidscontext. Er kan met andere woorden afhankelijk van de beleidscontext veel worden geleerd van pilotevaluaties die in lagere bewijskrachtcategorieën zijn ingedeeld. De pilotfase kenmerkt zich zoals gezegd door een relatief korte looptijd. Daarnaast gaat het om exploratieve en innovatieve pilots. Beide kenmerken zorgen voor een context waarin minder nadruk kan worden gelegd op het met grote waarschijnlijkheid kunnen vaststellen van de werkzaamheid van pilotelementen. Uit het samenvattend overzicht (zie 5.1) kan worden opgemaakt dat de elementen van één pilot plausibele resultaten hebben opgeleverd. In het geval deze pilotelementen breder (in de stelselwijziging) ingezet worden, is het waarschijnlijk dat ze de verwachte resultaten zullen behalen. De elementen van nog eens zeventien pilots hebben veelbelovende resultaten opgeleverd. De pilotdoelen zijn (deels) bereikt maar het is onzeker in welke mate dat is toe te schrijven aan de pilotelementen. Voor de doorwerking betekent dit dat er een substantiële kans is dat resultaten tegenvallen of niet worden gehaald als de pilotelementen breder binnen de stelselwijziging worden ingezet. De elementen van vier pilots hebben voorwaardelijke resultaten opgeleverd. Het inzicht dat de pilotevaluaties hebben opgeleverd, is onvoldoende om een indicatie te kunnen krijgen van de werkzaamheid van deze pilotelementen.

- De variatie in pilotelementen is groot.

Pilotelementen die plausibele en veelbelovende resultaten hebben opgeleverd, bieden voorlopige aanwijzingen dat bij implementatie het verwachte resultaat zou kunnen worden bereikt. Kijkend naar deze elementen dan komt uit het samenvattend overzicht naar voren dat de variatie in soort en vorm groot is. Het gaat bijvoorbeeld om de inzet van vernieuwende technologie met een groot bereik en een veelheid aan verschillende mogelijkheden, maar ook om proactief contact opnemen met de burger door de medewerker van de gemeente. Ondanks de grote variatie kunnen we wel enkele patronen onderscheiden. Bij de subdoelstelling die is gericht op laagdrempelige

⁶⁵ Zie hiervoor tabel 1.1 'De effectladder voor het vaststellen van de bewijskracht en het ontwikkelniveau van praktijkgestuurd onderzoek' uit hoofdstuk 1.

informatie en advies voor iedereen, zijn het vooral digitale instrumenten die veelbelovende resultaten hebben opgeleverd. Daar staat tegenover dat bij de subdoelstelling die is gericht op meer problemen oplossen en minder escalatie, vooral met nieuwe of andere werkwijzen veelbelovende resultaten zijn behaald. Hoewel voorzichtigheid is geboden lijken beide patronen wel te duiden op een richting voor verdere uitwerking van deze twee onderdelen van de stelselwijziging. Hierbij dient opgemerkt te worden dat bij de inzet van digitale tools/dienstverlening voldoende oog moet zijn voor burgers die minder digitaal vaardig zijn. In veel gevallen gaat het om kwetsbare burgers voor wie het belangrijk is dat de dienstverlening persoonlijk en dichtbij wordt aangeboden.

Bij de andere subdoelstellingen zijn er verschillende soorten pilotelementen die resultaten hebben opgeleverd of gaat het om maar een of twee pilots waarvan de elementen relevant zijn. Voor deze onderdelen van de stelselwijziging komt minder duidelijk een richting naar voren voor verdere uitwerking.

- Veel pilots hebben kennis opgeleverd voor de versterking en verbreding van de eerste lijn.

Het samenvattend overzicht laat zien dat de meeste doorwerking verwacht kan worden bij de versterking en verbreding van de eerste lijn. Bij de bijbehorende vijf subdoelstellingen hebben we de meeste pilotelementen kunnen indelen. Bij de subdoelstellingen van het verbeteren van de kwaliteit in de tweede lijn en van een burgergerichte overheid hebben we minder pilotelementen kunnen indelen. Op basis van wat de pilotfase heeft opgeleverd in termen van behaalde resultaten zijn er minder pilotelementen die op deze onderdelen van de stelselwijziging breder kunnen worden ingezet.

- Veel pilotelementen kunnen doorwerken op meerdere onderdelen van de stelselwijziging.

Het samenvattend overzicht laat zien dat de meeste pilotelementen kunnen doorwerken op verschillende onderdelen van de stelselwijziging. Dat is een relevant gegeven omdat het aanknopingspunten biedt om meer samenhang aan te brengen in de verdere uitwerking van de stelselwijziging. Dit zal nog wel een uitdaging worden. Ondanks dat een deel van de pilotelementen kunnen bijdragen aan meerdere onderdelen van de stelselwijziging is er toch sprake van versnippering.

Tabel 5.1 Samenvattend overzicht van pilotelementen^a in relatie tot de subdoelstellingen van de stelselwijziging, rekening houdend met de bewijskracht van de evaluatieonderzoeken

Versterking en verbreding van de eerste lijn	
Laagdrempelige informatie en advies voor iedereen	
Digitale informatie en trainingen in combinatie met bijeenkomsten ervaringsdeskundige en betrokkenheid hJL	Veelbelovend
Een fysiek en digitaal punt voor scheiden, maatwerk en samenwerking tussen hulpverleners	Veelbelovend
Digitaal platform, rekenprogramma financiële consequenties scheiden, zoekmachine voor contact hulpverlener, digitale informatie en digitaal dossier	Veelbelovend
Casusmanagementsysteem waarmee rechtswinkeliers in andere casussen kunnen zoeken en ontwikkeling sociaaljuridische kaart	Veelbelovend
Website voor diagnose en triage met online zaakstelsel	Veelbelovend
Doorontwikkelen zelfregieroute scheiden van Uitelkaar.nl	Veelbelovend

Versterking en verbreding van de eerste lijn	
Betere diagnose en triage aan de voorkant en daaruit volgend advies op maat	
Proactief contact met klanten om fiscaaltechnische problemen te voorkomen	Veelbelovend
Website voor diagnose en triage met online zaaksysteem	Veelbelovend
Doorontwikkelen zelfregieroute scheiden van Uitelkaar.nl	Veelbelovend
Samenwerkingsmodel met centrale contactpersonen bij hJL en UWV die rechtstreeks contact hebben door te werken met piketuren	Veelbelovend
Piketdiensten, signaleringsoverleggen, opstellen <i>best practices</i> en coördinatoren voor samenwerking tussen de verschillende professionals	Veelbelovend
Samenwerking tussen sociaal wijkteam, hJL, sociaal raadslieden en sociaal advocaten, overleg om casussen te bespreken, lijst met advocaten, themasessies, en hJL is een keer per week fysiek aanwezig bij wijkteam	Voorwaardelijk
Meer problemen oplossen en minder escalatie van geschillen	
Proactief multipele bezwaarmakers achterhalen, benaderen en activeren om deel te nemen aan informeel traject	Veelbelovend
Systeem/proces naar voorbeeld medisch werkveld. Risicotaxatie, plan van aanpak, behandeling, nazorg, multidisciplinaire aanpak, meer-partijdigheid en onderzoek	Veelbelovend
Proactieve en informele werkwijze	Veelbelovend
Fysiek spreekuur met sociaaljuridisch medewerker	Veelbelovend
Gesprek verdachte en advocaat, casusoverleg, zitting wijkrechtbank in de wijk, monitoring en vervolgzitting	Veelbelovend
Digitaal platform, rekenprogramma financiële consequenties scheiden, zoekmachine voor contact hulpverlener, digitale informatie en digitaal dossier	Veelbelovend
Een Advies- en triagepunt (ATP), een multidisciplinair overleg (MDO), inzet van een casemanager, het betrekken van de advocatuur en de zitting op wijkcentrum	Voorwaardelijk
Op lokaal niveau is de fysieke eerste lijn beter bereikbaar in gevallen waar dat het hardst nodig is	
Digitale informatie en trainingen in combinatie met bijeenkomsten ervaringsdeskundige en betrokkenheid hJL	Veelbelovend
Fysiek spreekuur met sociaaljuridisch medewerker	Veelbelovend
Een integrale benadering en goede samenwerking tussen het sociaal en juridisch domein in de regio, dicht bij de rechtzoekende	
Proactief contact met klanten om fiscaaltechnische problemen te voorkomen	Veelbelovend
Proactief multipele bezwaarmakers achterhalen, benaderen en activeren om deel te nemen aan informeel traject	Veelbelovend
Doorontwikkelen signaleringsoverleg met 1e en 2e lijn rechtshulp, ontwikkelen routekaart met ondersteuningsmogelijkheden en onderzoek uitbreidingsmogelijkheden pre-mediation	Veelbelovend
Fysiek spreekuur met sociaaljuridisch medewerker	Veelbelovend
Samenwerkingsmodel met centrale contactpersonen bij hJL en UWV die rechtstreeks contact hebben door te werken met piketuren.	Veelbelovend
Gesprek verdachte en advocaat, casusoverleg, zitting wijkrechtbank in de wijk, monitoring en vervolgzitting	Veelbelovend
Digitale informatie en trainingen in combinatie met bijeenkomsten met ervaringsdeskundige en betrokkenheid hJL	Veelbelovend
Een fysiek en digitaal punt voor scheiden, maatwerk en samenwerking tussen hulpverleners	Veelbelovend
Proactieve en informele werkwijze	Veelbelovend
Fysiek loket, procesregisseur, samenwerkingsconvenant, korte lijn rechtspraak	Voorwaardelijk
Samenwerking tussen sociaal wijkteam, hJL, sociaal raadslieden en sociaal advocaten, overleg om casussen te bespreken, lijst met advocaten, themasessies, en hJL is een keer per week fysiek aanwezig bij wijkteam	Voorwaardelijk
Een Advies- en triagepunt (ATP), een multidisciplinair overleg (MDO), inzet van een casemanager, het betrekken van de advocatuur en de zitting om wijkcentrum	Voorwaardelijk

Verbetering van de kwaliteit in de tweede lijn	
Meer grip op de kosten en kwaliteit	
Systeem/proces naar voorbeeld medisch werkveld. Risicotaxatie, plan van aanpak, behandeling, nazorg, multidisciplinaire aanpak, meer-partijdigheid en onderzoek	Veelbelovend
Nieuwe systematiek eigen bijdrage rechtzoekenden	
Een financiële stimulus waarmee het gebruik van een bestaand platform voor het regelen van een scheiding voor breder publiek toegankelijker kan worden gemaakt	Plausibel
Adequate rechtsbijstand in het strafrecht/ZSM	
Proactieve benadering van slachtoffers en vroegtijdige inzet slachtofferadvocaat	Veelbelovend
Een betere aansluiting tussen de dienstverlening in de nulde, eerste en tweede lijn	
Digitaal platform, rekenprogramma financiële consequenties scheiden, zoekmachine voor contact hulpverlener, digitale informatie en digitaal dossier	Veelbelovend
Doorontwikkelen zelfregieroute scheiden van Uitelkaar.nl	Veelbelovend
Piketdiensten, signaleringsoverleggen, opstellen <i>best practices</i> en coördinatoren voor samenwerking tussen de verschillende professionals	Veelbelovend
Werkplaatsen waar hJL, RvR, huurcommissie, sociaal raadsliden, gemeente, sociale advocatuur, wijkrechters en belangenorganisaties en woningcorporaties kunnen samenwerken, digitale tools ter ondersteuning van de samenwerking, digitale informatie	Voorwaardelijk
Burgergerichte overheid	
Verbeteren van de dienstverlening	
Proactief contact met klanten om fiscaaltechnische problemen te voorkomen	Veelbelovend
Doorontwikkelen signaleringsoverleg met 1e en 2e lijn rechtshulp, ontwikkelen routekaart met ondersteuningsmogelijkheden en onderzoek uitbreidingsmogelijkheden pre-mediation	Veelbelovend
Meer informele procedures en een betere communicatie	
Proactief multiële bezwaarmakers achterhalen, benaderen en activeren om deel te nemen aan informeel traject	Veelbelovend
Samenwerkingsmodel met centrale contactpersonen bij hJL en UWV die rechtstreeks contact hebben door te werken met piketuren	Veelbelovend
Afname procedures met toevoeging in het bestuursrecht	
Sociaal raadsliden op meer locaties aanwezig, overleg sociaal raadsliden en sociaaljuridische partners en gemeente, Belastingdienst aanwezig bij gemeente	Veelbelovend

a De tabel is gebaseerd op pilots waarin doelen (deels) zijn bereikt.

De elementen van een deel van de pilots komen hier niet terug. Voor deze pilots ontbreken empirische gegevens op basis waarvan conclusies getrokken kunnen worden over de effectiviteit van de elementen. Dat hoeft niet te betekenen dat de elementen niet werkzaam kunnen zijn. Het laat vooral zien dat het ontwikkelniveau van deze pilots en/of het bijbehorende onderzoek op het moment van evaluatie (nog) onvoldoende was. Er kunnen dus (nog) geen empirisch afdoende onderbouwde conclusies worden getrokken over de mate waarin pilotelementen werkzaam zijn. Dat zorgt er ook voor dat geen indicatie verkregen kan worden voor de waarschijnlijkheid dat bij de inzet van de elementen in de brede context van de stelselwijziging de gewenste resultaten kunnen worden behaald.

Als laatste brengen we nog onder de aandacht dat wij drie pilots hebben beschouwd als een *proof of concept*. Deze pilots zijn vooral gericht op het op innovatieve wijze gebruiken van technologie. Gedurende de pilotfase hebben deze pilots niet het stadium bereikt waarin het instrument in de praktijk uitgeprobeerd wordt. Dit heeft ervoor gezorgd dat er geen empirische gegevens beschikbaar zijn over de effectiviteit van deze instrumenten. Dat neemt niet weg het gegeven dat het mogelijk is gebleken om

de instrumenten te ontwikkelen relevant is voor de verdere uitwerking van de stelselwijziging.

5.3 Aandachtspunten voor implementatie

In deze paragraaf bespreken we wat van de pilotfase kan worden geleerd in termen van aandachtspunten voor het breder inzetten van de pilotelementen. Het is belangrijk om te benadrukken dat de beschikbare informatie over dit onderwerp beperkt was. We hebben gebruikgemaakt van de pilotevaluaties en de daarmee verkregen informatie aangevuld met gespreksessies met initiatiefnemers van twaalf pilots. Door de beperkte informatie moeten de bevindingen als voorlopig worden beschouwd. Mogelijk is het beeld dat we hieronder geven van de aandachtspunten niet uitputtend.

Als het gaat om de aandachtspunten zijn vier belangrijke thema's naar voren gekomen. Deze vier thema's hangen sterk samen met de in de pilotevaluaties en gespreksessies gesignaleerde negatieve onbedoelde gevolgen en de knelpunten.

- Het belang van regievoering en welke partij(en) hierin een rol kunnen spelen.

Samenwerking in de keten en tussen het sociale en juridische domein is belangrijk voor het ondersteunen van burgers bij het bereiken van duurzame oplossingen voor hun problemen. Die samenwerking is echter niet vanzelfsprekend en gaat ook niet altijd vanzelf. Uit de bevindingen komt naar voren dat enige vorm van regievoering nodig is om de samenwerking doeltreffende en duurzaam voor elkaar te krijgen. Regievoering is ook van belang bij het voorkomen van versnippering van het aanbod van digitale diensten voor hulpverlening. De vraag is bij welke partij(en) de regierol zou moeten liggen. Een belangrijk algemeen kenmerk van de regievoerende partij is dat deze het vertrouwen van de burger heeft of in staat is om dat vertrouwen te winnen. Dat maakt het voor burgers gemakkelijker om een beroep op (digitale) hulp te doen.

Verschillende partijen komen in aanmerking voor de regierol. In het geval van samenwerking tussen het sociale en het juridische domein liggen de gemeente of lokale (welzijns)organisaties voor de hand. De uitdaging hierbij is wel dat het sociale en juridische domein op lokaal niveau verschillend is georganiseerd. Dat zorgt ervoor dat het per regio kan verschillen of er een lokale partij is die de regierol op zich kan nemen en welke partij dat dan is. Daarnaast ligt het gezien het landelijk dekkend netwerk voor de hand dat hJL de regierol op zich neemt. Dit vraagt wel om meer ruimte voor medewerkers van hJL om problemen van burgers breder in kaart te brengen en te zoeken naar integrale oplossingen. Op dit vlak worden al stappen gezet om de professionele autonomie van medewerkers te versterken. Ook kan voor de regierol worden gedacht aan de landelijke overheid. Verwacht wordt dat zij de kernpunten van de stelselwijziging opneemt in wetgeving. Daarnaast heeft de landelijke overheid een normstellende rol, bijvoorbeeld waar het gaat om het ontwikkelen van kwaliteitsstandaarden voor nieuwe vormen van dienstverlening. Tot slot is het idee van een regiegroep naar voren gebracht, waarin betrokken organisaties medeverantwoordelijkheid dragen voor het opzetten, uitvoeren en laten slagen van nieuwe initiatieven. Zo'n regiegroep kan zorgen voor een open aanpak waarbij de interactie tussen de samenwerkingspartijen een belangrijk onderdeel is. Dit draagt bij aan onderling vertrouwen, een goede afstemming van verwachtingen en verkleint interpretatieverschillen en perspectieven op de invulling van ambities. In zo'n open samenwerkingscontext is het mogelijk om te komen tot een gedeelde ambitie wat uiteindelijk bijdraagt aan gedeeld eigenaarschap.

- De vindbaarheid van digitale diensten en platformen voor rechtzoekenden en samenwerkingspartners.

Digitale werkwijzen, zaaksystemen of platformen (legal tech) moeten gemakkelijk te vinden en te gebruiken zijn om een duurzame bijdrage aan de stelselwijziging te kunnen geven. Zoals bij de opbrengsten al is aangegeven, is het belangrijk om ervoor te zorgen dat door de inzet van digitale dienstverlening en tools digitaal minder vaardige burgers niet over boord raken.

Om de vindbaarheid en het gebruiksgemak te waarborgen, kan het helpen om nieuwe digitale diensten te integreren in bestaande websites. Rechtwijzer biedt onder vastgestelde voorwaarden al de mogelijkheid voor externe partijen om na toetsing hun producten en diensten aan te bieden. Bekeken zou kunnen worden of de vindbaarheid verder verbeterd kan worden door digitale diensten ook te integreren in andere bestaande websites, zoals die van hJL of 'Wijzer in geldzaken'. Ook kan het helpen als naar de digitale dienstverlening wordt verwezen op websites van de overheid. Dit laatste heeft als bijkomend voordeel dat het kan verduidelijken dat het gaat om diensten van betrouwbare partijen. Wel is het dan belangrijk om transparant te zijn over bijvoorbeeld de onafhankelijkheid van het advies en hoe wordt omgegaan met de gegevens van burgers.

- De noodzaak van een cultuurverandering richting structurele samenwerking en een integrale aanpak voor de burger.

Voor een succesvolle doorwerking of opschaling van veel pilotwerkwijzen gericht op samenwerking is een cultuurverandering nodig. Zo'n cultuurverandering speelt bij verschillende aspecten. Het is onder meer van belang voor het integraal aanpakken van problemen van burgers en daarbij samenwerken met (keten)partners. Idealiter zijn alle professionals die te maken krijgen met burgers met problemen in staat om een signaleringsrol te vervullen en door te verwijzen naar de best passende hulpverlener. Het gaat vaak om aanvullende taken of rollen die medewerkers erbij krijgen die tijd, specifieke vaardigheden en een bredere blik op de achterliggende problematiek vragen. Hiervoor moet voldoende aandacht binnen de organisatie bestaan. Cultuurverandering speelt ook bij het gestructureerd inzetten van samenwerken en informatie uitwisselen tussen (keten)partners. Dit is vaak nog geen onderdeel van het reguliere werkproces. Binnen de pilots was samenwerken en informatie delen in veel gevallen afhankelijk van specifieke personen die zelf over een netwerk beschikten. Het netwerk was vaak niet geborgd binnen de organisatie. Voor een duurzame doorwerking van een integrale aanpak en samenwerking is het belangrijk om organisaties als geheel te betrekken bij de inzet van nieuwe werkwijzen of instrumenten.

- De financiering van de nieuwe werkwijzen die in het kader van de pilots zijn ontwikkeld en/of uitgetoet.

Het algemene beeld dat uit de bevindingen kan worden afgeleid is dat een nieuwe manier van werken – die in kern neerkomt op meer tijd uittrekken voor contact met rechtzoekenden en voor samenwerking – in eerste instantie een investering vraagt. Daarnaast is het belangrijk om voldoende tijd uit te trekken voor het introduceren van nieuwe werkwijzen en instrumenten. Het in gebruik nemen van dit soort vernieuwingen vraagt veelal om structurele veranderingen in organisaties, wat risico's met zich meebrengt. Zeker als het om ICT-aanpassingen gaat die vaak gepaard gaan met financiële investeringen. Ook moeten organisaties de tijd krijgen om zich aan te

passen aan de vernieuwingen. Op langere termijn is echter de verwachting dat de vernieuwingen zullen bijdragen aan integrale en duurzame oplossingen wat de maatschappelijke kosten naar beneden kan brengen. Met het oog op de verdere uitwerking van de stelselwijziging is het belangrijk rekening te houden met het feit dat een deel van de ontwikkelde en in de praktijk gebrachte werkwijzen niet worden vergoed vanuit het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand maar langs een andere weg (bijvoorbeeld door gemeenten). Voor een succesvolle continuering of opschaling is het noodzakelijk eerst de financieringsstructuur adequaat te organiseren. Wanneer het gaat om de digitalisering van de hulpverlening is het van belang oog te hebben voor de mogelijkheid tot differentiëren binnen het financieringsmodel. De gedachte is dat gebruik van technologie kan helpen om zaken die minder complex zijn of waarbij de partijen enigszins zelfredzaam en digitaal vaardig zijn kosteneffectief te behandelen. Hierdoor kan meer budget overblijven voor complexere zaken met kwetsbare burgers die vragen om meer en intensievere hulpverlening.

Tot slot is het belangrijk om op te merken dat een groot deel van de pilots in een specifieke, lokale omgeving heeft plaatsgevonden. Dit maakt het moeilijk om de bevindingen met betrekking tot het doelbereik en de effectiviteit van de pilotelementen breder te trekken naar de doorwerking in het gewijzigde stelsel. Er kan met andere woorden geen garantie worden gegeven dat iets wat in een specifieke lokale context lijkt te werken ook een-op-een in de bredere context van de stelselwijziging zal werken.

5.4 Tot besluit

Het 'Programma stelselvernieuwing rechtsbijstand' bevindt zich in de fase dat keuzes gemaakt moeten worden over hoe de doorwerking van de kennis en ervaring die in de pilotfase zijn opgedaan vormgegeven kan worden. Een belangrijke gedachte achter de pilotfase lijkt te zijn geweest dat de verkregen inzichten gebruikt kunnen worden in nieuwe projecten, als inspiratie voor andere projecten of in de vorm van een systeemverandering (andere regels, werkwijzen of processen) in de beleidscontext van de gesubsidieerde rechtsbijstand.

In dit overkoepelend onderzoek hebben we inzichtelijk gemaakt welke relevante inzichten de 34 pilots voor de verdere ontwikkeling van de stelselwijziging hebben opgeleverd. Daarbij hebben we de focus gelegd op de effectiviteit van de pilotelementen. Leerpunten voor de stelselwijziging hebben we afgeleid uit de inschatting van de mate waarin de elementen van de pilots werkzaam zijn. Hiervoor hebben we de empirische resultaten met betrekking tot het bereiken van de doelen in de afzonderlijke pilots gebruikt. Voorafgaand aan dit overkoepelend onderzoek zijn alle pilots geëvalueerd. Dat heeft waardevolle informatie opgeleverd over de plannen, uitvoering, ervaringen en resultaten van de pilots. Door de focus van dit onderzoek op de effectiviteit van de pilotelementen te leggen, zijn we niet ingegaan op de meer specifieke lessen die uit de individuele pilots kunnen worden getrokken. We zijn ons ervan bewust dat de deelnemers en organisatoren van de pilots veel kennis en ervaring hebben opgedaan met het gebruik en de werking van werkwijzen en instrumenten die in de pilots zijn ontwikkeld (en in de meeste gevallen uitgetoet). Deze kennis en ervaring hebben voor de conclusies van dit overkoepelend onderzoek een minder grote rol gespeeld. Deels omdat het doel was om tot een meer algemeen en overstijgend inzicht te komen. Deels omdat de pilot-specifieke kennis en ervaring al in de individuele pilotevaluaties zijn opgetekend. Deels omdat ten tijde van dit

overkoepelend onderzoek de pilots al waren afgerond, waardoor het niet meer mogelijk was om deze kennis en ervaring direct bij de deelnemers op te halen. Gezien het voorgaande pretenderen we dan ook geen uitputtend en gedetailleerd beeld te schetsen van alle specifieke leerpunten uit de afzonderlijke pilots. Dit overkoepelend onderzoek beschouwen wij als aanvullend op de reeds bestaande informatie. Zo bekeken kan het onderzoek worden gebruikt als een van de informatiebronnen op basis waarvan het vervolgproces van de stelselwijziging verder vormgegeven kan worden. Het onderzoek laat wat ons betreft zien wat de beoogde doelstelling bij de start van de stelselwijziging was, wat bijstellingen van die doelstelling zijn geweest en wat de betekenis is van met de pilots behaalde resultaten voor eventuele doorwerking of opschaling van pilotelementen binnen de verdere uitwerking van de stelselwijziging.

Terugkijkend op de pilotfase kan de vraag worden gesteld hoe realistisch het was om te verwachten dat in twee jaar tijd *werkzame* elementen ontwikkeld, uitgetoet en geëvalueerd zouden kunnen worden. De bevindingen uit dit overkoepelend onderzoek en de literatuur over de doorwerking van pilots laten zien dat daar meer voor nodig is (Huguenin & Jeannerat, 2017; Kuipers, et al. 2008; Vreugdenhil, et al., z.d.). Werkzaamheid veronderstelt aantoonbare effectiviteit van de pilots. Hiervoor zijn langere looptijden nodig waardoor effecten zich daadwerkelijk kunnen voordoen en evaluatieonderzoeken als effectstudies opgezet kunnen worden. Onze indruk is dat hiervoor bij het opzetten van de pilotfase en gedurende de looptijd ervan te weinig aandacht is geweest. Met het ontbreken van aantoonbare werkzame elementen bestaat het risico dat de verkregen inzichten en kennis niet worden uitgerold en op die manier niet kunnen bijdragen aan duurzame veranderingen in de beleidspraktijk. Met onze aanpak hebben we laten zien dat pilots en evaluaties zich in verschillende stadia van ontwikkeling kunnen bevinden. Ook kunnen inzichten en kansen voor verdere ontwikkeling worden afgeleid uit pilots en evaluaties die een 'lager' ontwikkelniveau hebben. Met 'lager' doelen we hier op een bewijskracht met betrekking tot de effectiviteit van de pilots waarover minder stellige uitspraken kunnen worden gedaan. In de pilotfase zijn veel nieuwe en innovatieve ideeën uitgetoet waarmee veelbelovende resultaten zijn behaald die van betekenis zijn voor het verder uitwerken van de stelselwijziging. Het is zaak om in de vervolgfase gebruik te maken van de waardevolle kennis die de ontwikkeling en toepassing van deze ideeën hebben voortgebracht. Voorkomen moet worden dat de pilots verworden tot individuele projecten die niet doorwerken in duurzame veranderingen van het bredere systeem of beleid met betrekking tot het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand. Uit het onderzoek komt naar voren dat samenwerking nodig is om vernieuwing binnen het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand mogelijk te maken. Die samenwerking is niet vanzelfsprekend en gaat ook niet vanzelf. Dit zal vragen om investering van en gestructureerde afstemming tussen alle betrokken partijen. Uit de negende, tiende en elfde voortgangsrapportages kan worden opgemaakt dat de eerste stappen reeds zijn gezet met de verdere uitwerking van de stelselwijziging. Met dit overkoepelend onderzoek beogen we daaraan een constructieve bijdrage te leveren.

Literatuur

Referenties

- Bedner, A.W. & Vel, J.A.C. (2010) An analytical framework for empirical research on access to justice. *Law, Social Justice and Global Development Journal*, 15(1). http://www.go.warwick.ac.uk/elj/lgd/20010_1/bedner_vel
- Blom, M., De Berk, V., Goedvolk, M., Kluft, S., & Vander Velpen, M. (2020). *Doorrekening modernisering stelsel rechtsbijstand. Toetsing aannames doorrekening bij ketenpartners*. Significant Public.
- Blom, M., Van Haaren, R., Kluft, S., & Zoutenbier, M. (2022). *Inzicht in pilots rechtsbijstand in het kader van de stelselwijziging*. Significant Public.
- Blom, M., Jenster, B., Jongerius, M., & Kluft, S. (2023). *Rechtshulp en sociaal domein: Wat werkt? Overkoepelend onderzoek naar negen pilots Divosa*. Significant Public.
- Council of Europe, European Court of Human Rights, European Union Agency for Fundamental Rights (2016). *Handboek betreffende Europese wetgeving inzake de toegang tot het recht*. Publications Office.
- Grootelaar, H., Venderbos, L., & Vromen, S. (2014). *Toegang tot het Recht: Een Actueel Portret*. Montaigne Centrum.
- Huguenin, A. & Jeannerat, H. (2017). Creating change through pilot and demonstration projects: Towards a valuation approach. *Research Policy*, 46: 624-635.
- Jacobs, F.H. (1998). *Evaluating Family Programs. Current Issues in Theory and Policy*. Routledge.
- Kuipers, P., Humphreys, J.S., Wakerman, J., Wells, R., Jones, J., & Entwistle, P. (2008). Collaborative review of pilot projects to inform policy: A methodological remedy for pilotitis? *Australia and New Zealand Health Policy*, 5(1): 17-20.
- Rapport commissie Barkhuysen (2015). *Eindrapport. Commissie 'Duurzaam stelsel gefinancierde rechtsbijstand'*.
- Rapport commissie Maan (1997). *Commissie herijking vergoedingen rechtsbijstand, Fair forfaitair*.
- Rapport commissie Van der meer (2017). *Andere tijden. Evaluatie puntentoekenning in het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand*.
- Rapport commissie-Wolfsen (2015). *Herijking rechtsbijstand. Naar een duurzaam stelsel voor de gesubsidieerde rechtsbijstand*.
- Reynolds, A.R. (2010). Potential relevance of bell-shaped and u-shaped dose-responses for the therapeutic targeting of angiogenesis in cancer. *Dose Response*, 8: 253-284.
- Rhode, D.L. (2004). *Access to Justice*. Oxford University Press.
- Sandelowski M., Voils C.I., Barroso J. Defining and designing mixed research synthesis studies. *Res Sch*. 2006 Spring;13(1):29. PMID: 20098638; PMCID: PMC2809982.
- Swanborn, P.G. (2007). *Evalueren*. Boom Lemma Uitgevers.
- Ter Voert, M. (2014). Toegang tot het recht in beweging: Over burgers en hun oplossingsstrategieën, *Justitiële verkenningen*, 40(1): 62-76.
- Van Buuren, A., Vreugdenhil, H., Van Popering-Verkerk, J., Ellen, G.J., Van Leeuwen, C., & Breman, B. (2018). The Pilot Paradox: Exploring Tensions between Internal and External Success Factors in Dutch Climate Adaptation Projects. In: B. Turnheim, P. Kivimaa, & F. Berkhout (Red.), *Innovating Climate Governance* (pp. 145-163). Cambridge University Press.

- Van Yperen, T., Veerman, W.J., & Bijl, B. (2017). *Zicht op effectiviteit: Handboek voor resultaatgerichte ontwikkeling van interventies in de jeugdsector*. Wilco.
- Vreugdenhil, H., Van Popering-Verkerk, J., & Van Buuren, A. (z.d.). *Leren van pilots. Hoe pilots echt tot verandering kunnen leiden in de gemeente Rotterdam*. GOVLAB010, Sturing in verandering.
- Vreugdenhil, H., J. Slinger, W. Thissen, & P. Ker Rault. (2010). Pilot projects in water management. *Ecology and Society* 15(3). <http://www.jstor.org/stable/26268158>.
- Waldron, J. (2011). *How Law Protects Dignity*. Public Law & Legal Theory Research Paper Series: Working Paper No 11-38. New York University School of Law.
- Westerveld, M. (2022) Toegang tot het recht: Een problematisch concept, *Nederlands Juristenblad*, 1283.
- Westerveld, M. (2021). De stelselherziening van Dekker, een eerste analyse, *Nederlands Juristenblad*, 1394.
- Zwikker, M., Van Dale, D., Dunnink, T., Willemse, F., Van Rooijen, S., Heeringa, N., & Rensen, P. (2015). *Erkenning van interventies. Criteria voor gezamenlijke kwaliteitsbeoordeling 2015-2018*. RIVM, NJi, NISB, Trimbos instituut, Vilans, Movisie en NCJ.

Beleidsstukken

- Vertrouwen in de toekomst, Regeerakkoord 2017-2021 van VVD, CDA, D66 en ChristenUnie, 10 oktober 2017 (bijlage bij *Kamerstukken II* 2017/18, 34 700, nr. 34).
- Brief van de Minister voor Rechtsbescherming, *Kamerstukken II* 2018/19, 31753, nr. 155.
- Brief van de Minister voor Rechtsbescherming, *Kamerstukken II* 2019/20, 31753, nr. 160.
- Brief van de Minister voor Rechtsbescherming, *Kamerstukken II* 2018/19, 31753, nr. 177.
- Brief van de Minister voor Rechtsbescherming, *Kamerstukken II* 2019/20, 31753, nr. 190.
- Brief van de Minister voor Rechtsbescherming, *Kamerstukken II* 2019/20, 31753, nr. 216.
- Brief van de Minister voor Rechtsbescherming, *Kamerstukken II* 2020/21, 31753, nr. 225.
- Significant Bijlage 3 - Stand van zaken pilots – peildatum 5 januari 2021
- Kamerstuk 31, 31753, nr. 239.
- Brief van de Minister voor Rechtsbescherming, *Kamerstukken II* 2020/21, 31753, nr. 243.
- Brief van de Minister voor Rechtsbescherming, *Kamerstukken II* 2021/22, 31753, nr. 248.
- Brief van de Minister voor Rechtsbescherming, *Kamerstukken II* 2021/22, 31753, nr. 262.
- Brief van de Minister voor Rechtsbescherming, *Kamerstukken II* 2022/23, 31753, nr. 268.
- Negende voortgangsrapportage stelselvernieuwing gesubsidieerde rechtsbijstand. Over de periode januari - juli 2023.
- Tiende voortgangsrapportage stelselvernieuwing gesubsidieerde rechtsbijstand. Over de periode juli - december 2024.
- Elfde voortgangsrapportage stelselvernieuwing gesubsidieerde rechtsbijstand. Over de periode januari - juli 2024.

Pilotdocumenten

Divosa / gemeente Almere (Pilot het moreel kompas in de Almeerse praktijk)

- Projectplan Moreel Kompas – Stelselherziening (z.d.).
- Het moreel kompas in de Almeerse praktijk Voortgangsrapportage tot 1 december 2022 (z.d.).
- Xanten, H, van & Burik, E. van (2022). Eindrapportage Pilot Het moreel kompas in de Almeerse praktijk. Movisie

Divosa / gemeente Den Bosch (Vitamine R)

- Projectplan Pilot Vitamine R. Responsiever werken om bezwaren te voorkomen. 30 juli 2021
- Eindverantwoording Pilot Vitamine R. Responsiever werken om bezwaren te voorkomen. 's-Hertogenbosch (z.d.).
- Jongerius, M. & Jenster, B. (2022). Pilot 'Vitamine R'. Bij Weener XL. Significant Public.

Divosa / gemeente Deurne

- Het verhaal: Pilot Rechtshulp en sociaal domein bij de gemeente Deurne. Bezwaren voorkomen met onafhankelijke cliëntondersteuning (z.d.).
- Jenster, B. & Kluft, S. (2022). Evaluatie Pilot gemeente Deurne. Divosa programma Rechtshulp en Sociaal Domein. Significant Public.

Divosa / gemeente Hollands Kroon (Scheidingsplein)

- Pilotplan Project Terugdringen complexe scheidingen uit het gedwongen kader. Gemeente Hollands Kroon, 1 juli 2021.
- Verantwoording verlenging pilot scheidingsplein (z.d.).
- Eindverantwoording pilot Scheidingsplein (z.d.).
- Zoutenbier, M. & Bilo, N. (2022). Het Scheidingsplein. Eindevaluatie. Significant Public.

Divosa / gemeente Nijmegen (Vroegtijdig een passende oplossing)

- Vroegtijdig een passende oplossing. Eindevaluatie. Nijmegen, november 2022.
- Huisman, M. & Jenster, B. (2022). Vroegtijdig een passende oplossing. Rapportage eindevaluatie. Significant Public.

Divosa / gemeente Oude IJsselstreek (Pilot rechtshulp)

- Plan Rechtsbescherming, gezien vanuit de transformatie. Gemeente Oude IJsselstreek en Stoer Versterkt (z.d.).
- Hardeman, H. Eindrapportage evaluatie pilot rechtshulp. Gemeente Oude IJsselstreek. Moventem, 28 november 2022.

Divosa / gemeente Tilburg (Dejuridiseren bij multiproblematiek in het sociale domein)

- Projectdefinitie 'herstel vertrouwen en dejuridisering' (z.d.).
- Smeeman, H. (2023). Adviesrapport verlengde pilot 'dejuridiseren bij multiproblematiek in het sociaal domein'. November 2022- april 2023, bij de gemeente Tilburg.
- Verantwoording en eindrapportage Pilot 'Dejuridiseren bij multiproblematiek in het sociaal domein'. November 2022.
- Jongerius, M. & Rovers, J. (2022). Eindrapport pilot 'Dejuridiseren bij multiproblematiek in het sociaal domein' bij de gemeente Tilburg. Significant Public.

Divosa / gemeente Utrecht (Pilots rechtsbijstand)

- Verzoek tot deelname van de gemeente Utrecht aan pilots Divosa in verband met voorgenomen wijzigingen stelselherziening gesubsidieerde rechtsbijstand, inclusief een verzoek tot een vergoeding (z.d.).
- Evers-Kalter, J. (2022). "Krijgen waar je recht op hebt" Gemeente Utrecht, pilot Stelselherziening gesubsidieerde rechtsbijstand. Gemeente Utrecht.
- Beertema, B., Petersen, A., Hogeboom, L., & en Struick, I. (2022). Recht toegankelijk voor iedereen. Een onderzoek naar drie pilots rechtsbijstand in de gemeente Utrecht. DSP-groep.

Divosa / gemeente Wijk bij Duurstede (Startpunt scheiden)

- Projectplan Scheiden zonder schade. Gemeente Wijk bij Duurstede. 9 juli 2021.
- Verantwoording Project startpunt scheiden. Gemeente Wijk bij Duurstede. 12 augustus 2022.
- Kluft, S. & Bilo, N. (2022). Eindevaluatie Startpunt scheiden Wijk bij Duurstede. Divosa rechtshulp en sociaal domein. Significant Public.

Online keuzehulp bij scheiden

- Voorstel tool voor triage bij scheiding | hulpscheiding.nl. Justice42 (z.d.).
- Presentatie Uitelkaar.nl/Justice42. (z.d.).

Pakketafhankelijke eigen bijdrage (Pilot verlaging eigen bijdrage Uitelkaar.nl)

- Concept - evaluatie pilot verlaging eigen bijdrage Uitelkaar.nl 2017-2021. Kenniscentrum (z.d.).
- Analyse verlaagde eigen bijdrage. Uitelkaar.nl (z.d.).

Berekenjescheiding.nl

- Ploeg, C. van der & Ploeg, P. van der (z.d.) Eindpresentatie subsidieproject Financieel inzicht bij scheiden bereikbaar voor iedereen!
- Bilo, N. & Berk, V. de (2023). Pilot berekenjescheiding.nl. Overkoepelende rapportage, monitoring en evaluatie. Significant Public.

Multicriteria Beslisboom

- Aanvraagformulier Subsidieregeling herziening rechtsbijstand. Project Passende Hulp bij Multiproblematiek; een Multicriteriabeslisboom voor rechtshulpverleners. Hogeschool Utrecht (z.d.).
- Bakker, S. de, Verboon, E., & Tonnon, S. (2022). Passende hulp bij multiproblematiek. Een multi-criteria decision-tool ter ondersteuning van rechtshulpverleners bij het diagnose- en verwijzingsproces van cliënten met multiproblematiek. Hogeschool Utrecht.

Buurtbemiddeling Extra

- Aanvraag Subsidieregeling Herziening Rechtsbijstand. Bemiddeling extra 01-01-2021 t/m 31-12-2021. Rijnstad (z.d.).
- Eindrapportage Buurtbemiddeling Extra. Rijnstad (z.d.).

Digitaal kennissysteem eerste lijn hulpverleners (De volle boodschappentas)

- Een subsidieaanvraag van de Amsterdam Law Hub voor de Raad voor de Rechtsbijstand Subsidieregeling Stelselherziening. Het probleem van de volle boodschappentas. November 2020.
- Het Volle Boodschappentas: Productontwikkeling & testen rapport. Een samenvatting van de twee technische producten die zijn opgeleverd binnen het

Boodschappentas-project en de resultaten en feedback na hun respectievelijke lanceringen (z.d.).

- Jonge, K. de (2022). Marktonderzoek Tool Amsterdam Law Hub. Het probleem van de volle boodschappentas.
- Dijkman, N., Voorthuizen, M. van, Rietveld, R., Westerveld, M., & Doornbos, N. (2022). Het probleem van de volle boodschappentas. Een onderzoek naar de effectiviteit van eerstelijns rechtshulpverlening aan burgers met een volle boodschappentas. Universiteit van Amsterdam.
- Het probleem van de volle boodschappentas. Eindpresentatie. 31 januari 2023.
- Het Probleem van de Volle Boodschappentas. Project onder de Subsidieregeling Stelselherziening van de Raad voor Rechtsbijstand. Inhoudelijke eindrapportage. Universiteit van Amsterdam, 28 februari 2023.

Dynamisch zaaksysteem (Bezwaarlab.nl)

- Aanvraagformulier subsidieregeling herziening rechtsbijstand. Knowit B.V. (z.d.).
- Bilo, N. & Blom, M. (2022). Bezwaarlab.nl. Eindrapportage, monitoring en evaluatie. Significant Public.
- Presentatie BezwaarLAB.nl. Een living lab met kunstmatige intelligentie. Knowit (z.d.).

Gezinsadvocaat

- Bonsel, G.J., Öztürk, S., Boogaarts, B., & Weynschenk, A. (2023). Gezinsadvocaat: Kort en Krachtig. Verslag feitenonderzoek Gezinsadvocaat-procedure. Triqs.
- Presentatie evaluatie GA. Den Bosch. 9 februari 2023.

MIJN Zaak

- Aanvraagformulier subsidieverlening MIJN ZAAK. Stichting voor Rechtshulpinnovatie, 1 mei 2020 (inclusief aanvulling en activiteitenplan).
- Bilo, N. & en Rockx, L. (2023). MIJNZAAK. Eindrapportage, monitoring en evaluatie. Significant Public.
- Presentatie MIJN ZAAK. Grip op je leven. 13 februari.

Rechtsbijstandsportaal / online doorverwijssysteem

- Aanvraagformulier subsidieverlening herziening rechtsbijstand. GetInsight B.V. (z.d.).
- Huisman, M. & en Kluft, S. (2023). Evaluatie pilot Rechtsbijstandsportaal. Significant Public.
- Presentatie Rechtsbijstandsportaal (z.d.).

Samen Recht Vinden

- Verslag evaluatiesessie 1^e cyclus. Samen Recht Vinden, 29 juni 2021.
- Mol, M. (2022). Samen naar een oplossing. Een onderzoek naar integrale geschiloplossing binnen Stichting Samen Recht Vinden Zeeland.
- Leidraad gidsen. Stichting Samen Recht Vinden Zeeland (z.d.).
- Eijkel, R. van & Koopmans, C. (2022). Samen Recht Vinden. De maatschappelijke waarde van laagdrempelige en vroegtijdige conflictbegeleiding. Eindrapport. SEO economisch onderzoek. Amsterdam.
- Beek, K. van, Lee, F. van der, & Mol, M. (2023). Samen recht vinden Zeeland. (Tussen)resultaten van een onderzoekspilot bekostigd door de Raad voor de Rechtsbijstand vanuit de subsidieregeling stelselherziening rechtsbijstand.
- Slump, N., Mol, M., & Beek, K. van (2023). Samen Recht Vinden. Lessen voor de stelselherziening.

SJD in lokale context (Sociaal juridische hulp om de hoek)

- Aanvraagformulier subsidieregeling herziening rechtsbijstand. Sociaal Werk Nederland (in partnerschap met de Koninklijke Bibliotheek), 26 juni 2020.
- Korf, W. & Kriek, F. (2022). Sociaal Juridische Hulp om de hoek. Eindrapport. Regioplan Beleidsonderzoek.
- Korf, W. & Kriek, F. (2023). Sociaal Juridische Hulp om de hoek in Heerenveen. Eindrapport. Regioplan Beleidsonderzoek.
- Korf, W. & Kriek, F. (2023). Sociaal Juridische Hulp om de hoek in Hengelo. Eindrapport. Regioplan Beleidsonderzoek.
- Korf, W. & Kriek, F. (2023). Sociaal Juridische Hulp om de hoek in Venray. Eindrapport. Regioplan Beleidsonderzoek.
- Presentatie project "Sociaal-juridische hulp om de hoek". Sociaal-juridische dienstverlening in de lokale context van gemeenten (z.d.).

Zelf-regieroute scheiden

- Aanvraagformulier Subsidieregeling herziening rechtsbijstand. Justice42 B.V. (z.d.).
- Annex 2 - projectplan zelf-regie route bij scheiding (z.d.).
- Annex 1: Visie Justice42 (z.d.).
- Bilo, N. & Maas – Vos, G. van der (2022). De zelfregieroute. Tussenevaluatie Uitelkaar.nl. Significant Public.
- Bilo, N. & Veld, P. in 't (2023). Uitelkaar.nl. Eindrapportage, Monitoring en Evaluatie doorontwikkeling. Significant Public.

ADR cliënten-ondersteuningstool

- Formulier voor subsidieaanvraag subsidies JenV. Vereniging Mediators bij de Overheid (VMO) (z.d.).
- Brief Besluit stopzetting pilot Ontwikkeling ADR-cliëntondersteuningstool, 2 maart 2022.

Digitaal bezwaar-platform

- Formulier voor subsidieaanvraag subsidies JenV. Justice42 B.V. (z.d.).
- 3. Doel van uw subsidie. Formulier voor subsidieaanvraag subsidie JenV Digitaal platform bezwaar (z.d.).
- Annex 1 Digitale ondersteuning bezwaarschriftprocedure. Een oplossingsgerichte benadering vanuit het burgerperspectief (z.d.).
- Annex 2 Plan van aanpak | Ontwikkeling digitaal platform bezwaar (z.d.).
- Eindrapportage Project: Ontwikkeling digitaal platform bezwaar | Justice42 Rapportageperiode: april 2021 - januari 2022. 2 mei 2022.

Huis van het Recht (Heerlen)

- Projectplan Huis van het recht (z.d.).
- Lutter, S., Luijtgarden, E. van de, & Geurden-Cuyppers, M. (2023). Evaluatie Pilot Huis van het Recht Heerlen. Succesvol samenwerken is investeren in elkaar. Zuyd Onderzoek.

LegalGuard (Pilot consumentenzaken)

- Raad voor de Rechtsbijstand (z.d.). Evaluatie Pilot consumentenzaken. Lessen uit een lerende praktijk

Pilot Rotterdam-Zuid (Feijenoord/Hillesluis)

- Projectplan Pilot Rechtsbijstand Hillesluis Verbeteren toegang sociaaljuridische hulp voor mensen die het echt nodig hebben. September 2019.
- Drost, V. & Goedvolk, M. (2019). Pilot rechtsbijstand Hillesluis. Bevindingen uit het vooronderzoek. Significant Public.
- Goedvolk, M. & Kluft, S. (2021). Evaluatie Pilot rechtsbijstand Hillesluis. Significant Public.
- Goedvolk, M., Haaren, R. van, & Kluft, S. (2022). Tussentijdse evaluatie Pilot rechtsbijstand Feijenoord. Significant Public.
- Goedvolk, M., Haaren, R. van, & Kluft, S. (2022). Eindevaluatie Pilot rechtsbijstand gebied Feijenoord. Significant Public.

Pilot ZSM (Verkenning rechtsbijstand op ZSM)

- Vergoedingensystematiek Aanbevelingen en vervolgstappen. Juni 2022.

Rechtsbijstand slachtoffers van ernstige gewelds- en zedenmisdrijven

- Klok- Fernhout, A. (2021). Eindrapport en Evaluatie Pilot Rechtsbijstand Slachtoffers Ernstige Gewelds- en Zedenmisdrijven. Den Haag.
- Pilot Slachtofferadvocatuur Ernstig geweld. Stand van zaken. Januari 2023.
- Pilot Slachtofferadvocatuur Ernstig geweld. Stand van zaken. Oktober 2023.

Regie op geschiloplossing in het huurdomein

- Chinig, K., Achefai, K., & Arkeveld, J. Presentatie Geschiloplossing in het huurdomein. Aanleiding, aanpak, tussenresultaten, conclusies en aanbevelingen. April 2023.

Samenwerken in de eerste lijn

- Inventariserend onderzoek pilot Samenwerken in de eerstelijns. DESAN Research Solutions, oktober 2019.
- Projectplan pilot: "samenwerken in de eerste lijn". 10 december 2019.
- Werkinstructie Pilot Samenwerken in de eerstelijns. 6 november 2020.
- Wavereen, B van, Mack, A., Gorter, M., & Leemans, A. (2021). Evaluatie pilot 'Samenwerken in de eerste lijn rechtsbijstand'. Regioplan Beleidsonderzoek.
- Pilot Samenwerken in de eerstelijns Rechtsbijstand. Conclusies en aanbevelingen projectgroep. 14 juli 2021.

Versterking samenwerking hJL en UWV

- Hofwegen, A. van, Reinstra, H., Horne, M. van, Bent, M. van der, & Dijkhuizen, N. (2021). Initiëren verbeterde samenwerking het Juridisch Loket en UWV en opzetten blauwdruk voor samenwerking uitvoeringsorganisaties en 1e en 2e lijn. Ministerie J&V, het Juridisch Loket en UWV.
- Evaluatieverslag pilot UWV-Juridisch Loket. Deelprogramma Burgergerichte overheid. 14 juli 2022.

Wijkrechtbank Eindhoven

- Doornbos, N. & Hanoeman, R. Werkwijze en resultaten van de Wijkrechtbank Eindhoven. De persoon achter het dossier. Raad voor de rechtspraak. Research Memoranda, Nummer 3 / 2021, Jaargang 16.

Wijkrechtspraak op Zuid

- Jongebreuer, W. & Onstenk, A. (2022). Wijkrechtspraak op Zuid. Eindevaluatie. Significant Public.

- Jongebreur, W. & Onstenk, A. (2022). Managementsamenvatting evaluatie Wijkrechtspraak op Zuid. Significant Public.
- Goedvolk, M., Jongebreur, W., & Onstenk, A. (2022). Elementen Wijkrechtspraak. Doelstelling, Werkwijze en Inrichting. Significant Public.

Bijlage 1 Samenstelling van de begeleidingscommissie

Voorzitter

Prof. dr. M.J. ter Voert

Hoogleraar Empirical Legal Studies - Vaksectie
Rechtssociologie en Migratierecht, Radboud
Universiteit

Leden

Dr. M. Lamkaddem

Associate lector Hogeschool Utrecht, lectoraat
Toegang tot het Recht

Dr. mr. M.A. Simon Thomas

Universitair hoofddocent Universiteit Utrecht,
Faculteit Recht, Economie, Bestuur en
Organisatie, Montaigne Centrum voor
Rechtsstaat en Rechtspleging

Mr. C. van Zeeland

Raad voor Rechtsbijstand

Mr. C.S. Avendaño Canto

Ministerie van Justitie en Veiligheid (t/m dec.
2023)

N. Albayrak

Ministerie van Justitie en Veiligheid (vanaf dec.
2023 t/m juni 2024)

A.M. van de Wiel

Ministerie van Justitie en Veiligheid (vanaf juli
2024)

Bijlage 2 Format dataverwerkingsformulier

Naam pilot:	
Locatie pilot:	
Looptijd en fase pilot (afgerond, gestopt, lopend):	
Status instrument of werkwijze (voor een pilot is het van belang dat het instrument/werkwijze daadwerkelijk in de praktijk wordt gebruikt):	<input type="checkbox"/> Proof of concept <input type="checkbox"/> Pilot
Subsidiegroep (Divosa, RvR, ministerie JenV):	
Gebruikte documentatie:	
Potentiële bijdrage aan stelselwijziging (samenvattend oordeel van de onderzoeker over de pilot):	<input type="checkbox"/> weinig <input type="checkbox"/> matig <input type="checkbox"/> veel

Pilotkenmerken

Algemene conclusie (eigen indruk op basis van het bekijken van de documenten):

1.1 Korte omschrijving van de pilot.

1.2 Doelen van de pilot.

1.3 Worden randvoorwaarden voor het bereiken van de beoogde doelen van de pilot genoemd?

1.4 Worden doelstellingen van de stelselwijziging genoemd?

1.5 Aanpak pilot.

a) Werkwijze (bv: spreekuur, themasessie).

b) Instrument/ICT-product (bv: app, registratiesysteem).

1.6 Doelgroep (bv: professionals, eindgebruiker, rechtzoekende, burger).

1.7 Toepassingsbereik (bv: rechtsgebied, specifieke juridische problematiek, locatie).

Overzicht van bevindingen

Algemene conclusie (eigen indruk op basis van het bekijken van de documenten):

2.1 Context pilot (bv: andere pilots, initiatieven of verandertrajecten)

2.2 Uitvoering pilot (afwijkingen t.o.v. de opzet van de pilot).

2.3 Bevindingen met betrekking tot het proces

a) Kwalitatief (bv: ervaringen van rechtzoekenden, deelnemers, professionals).

b) Kwantitatief (bv: aantal behandelde dossiers).

2.4 Bevindingen met betrekking tot het bereiken van beoogde doelen (effecten)

a) Kwalitatief (bv: ervaringen van rechtzoekenden, deelnemers, professionals).

b) Kwantitatief (bv: aantal behandelde dossiers).

c) Bereiken van de doelen van de pilot (inclusief redenen waarom wel of niet bereikt als die worden gegeven).

d) Neveneffecten van de pilot.

- e) Wordt een relatie gelegd tussen de pilotuitkomsten en de doelstellingen van de stelselwijziging?

2.5 Knelpunten.

2.6 Implementatiemogelijkheden binnen de stelselwijziging.

- a) Wat is er met de werkwijze (het instrument) gebeurd na afronding van de pilot?

- b) Bereidheid van betrokkenen om de pilotwerkwijze (het instrument) te blijven gebruiken.

- c) Bereidheid van de uitvoeringsorganisatie om het gebruik van de pilotwerkwijze (het instrument) voort te zetten.

- d) Aanbevelingen vanuit de Pilot.

- e) Aandachtspunten voor de stelselwijziging.

2.7 Opmerkingen (zaken die opvallen bij het bekijken van de evaluatie en mogelijk relevant zijn bij de verdere analyse).

Vaststellen kwaliteit van de voor de procesevaluatie gebruikte gegevens

3.1 Uitvoering van de pilotevaluatie (door pilot zelf (wie was erbij betrokken), door extern bureau).

3.2 Bronnen.

- a) Interviews met (bv: doelgroep, eindgebruiker, sleutelfiguren).

b) Groepsbijeenkomst (bv: expertmeeting, reflectiebijeenkomst, focusgroep).

c) Monitorgegevens (bv: registratie van werkzaamheden of handelingen binnen de pilot).

d) Overige bronnen (bv: observaties, dossieranalyse).

3.3 Kwaliteit van de gegevens (denk aan selectiviteit, missende gegevens, de mogelijkheid om op basis van de gegevens conclusies over doelbereiking te trekken).

Afsluitend

4.1. Algemene opmerkingen (eigen indruk van de kwaliteit van de evaluatie).

4.2. Documenten die mogelijk nog opgevraagd moeten worden.

Bijlage 3 Overzicht van kenmerken van de individuele evaluatiestudies

Pilot	Doelgroep	Toepassingsbereik	Geografische spreiding	Methode	Design	Data	Bewijskracht effectiviteit
<i>Divosa / gemeente Almere (pilot het moreel kompas in de Almeerse praktijk)</i>	<ul style="list-style-type: none"> Inwoners gemeente Almere Doelgroep sociaal domein Medewerkers W&I en de gemeente Almere zelf 	<ul style="list-style-type: none"> Sociaal domein (participatiewet) Bestuursrecht (algemeen) 	<ul style="list-style-type: none"> Lokaal 	<ul style="list-style-type: none"> Kwalitatief en kwantitatief 	<ul style="list-style-type: none"> Interview Groepsbijeenkomst Observeren Registratiegegevens 	<ul style="list-style-type: none"> 2 interviews (professionals) 3 focusgroepen (1 met gebruikers en 2 met professionals (1 leerbijeenkomst)) Registratiedata (aantal en aard van bezwaren) 2 observatie ochtenden 	Descriptieve aanwijzingen, nog geen bewijskracht
<i>Divosa / gemeente Den Bosch (Vitamine R)</i>	<ul style="list-style-type: none"> Medewerkers van de teams Juridische Zaken en Inkomen van de gemeente Sociaal raadsleden 	<ul style="list-style-type: none"> Sociaal zekerheidsrecht (participatiewet, met name WWB) 	<ul style="list-style-type: none"> Lokaal 	<ul style="list-style-type: none"> Kwalitatief en kwantitatief 	<ul style="list-style-type: none"> Interview Registratiegegevens Observeren Zelfevaluatie Groepsbijeenkomst 	<ul style="list-style-type: none"> 5 interviews (professionals) 33 zelfevaluaties 1 expertsessie 3 projectgroepbijeenkomsten geobserveerd Registratiegegevens (aantal ontvangen bezwaarschriften periode januari-augustus 2022) 	Eerste empirische aanwijzingen (doelen zijn niet bereikt)
<i>Divosa / gemeente Deurne – voortijdig afgebroken</i>	<ul style="list-style-type: none"> Inwoners met aanvraag Wmo of jeugd 	<ul style="list-style-type: none"> Wmo Jeugdwet 	<ul style="list-style-type: none"> Lokaal 	<ul style="list-style-type: none"> Kwalitatief 	<ul style="list-style-type: none"> Interview 	<ul style="list-style-type: none"> 4 interviews (sociaaljuridische ondersteuner van MEE, regiomanager van MEE, kwaliteitsmedewerker) 	Theoretische aanwijzingen

Pilot	Doelgroep	Toepassingsbereik	Geografische spreiding	Methode	Design	Data	Bewijskracht effectiviteit
						Zorg en gebiedsmanager (Zorg)	
<i>Divosa / gemeente Hollands Kroon (Scheidingsplein)</i>	<ul style="list-style-type: none"> Ouders die uit elkaar willen gaan/willen scheiden 	<ul style="list-style-type: none"> Familierecht (scheiden) Jeugdzorg 	<ul style="list-style-type: none"> Lokaal 	<ul style="list-style-type: none"> Kwalitatief en kwantitatief 	<ul style="list-style-type: none"> Interview Enquête Registratiegegevens 	<ul style="list-style-type: none"> 8 interviews professionals 11 interviews gebruikers 18 vragenlijsten gebruikers Statistieken website 	Eerste empirische aanwijzingen
<i>Divosa / gemeente Nijmegen (Vroegtijdig een passende oplossing)</i>	<ul style="list-style-type: none"> Inwoners van Nijmegen met een minimuminkomen, een combinatie van een uitkering of inkomen uit werk met participatiewet uitkering, samenwonen of gehuwd zijn en geboren na 1962 	<ul style="list-style-type: none"> Fiscaaltechnische problematiek (toeslagen, participatiewet) 	<ul style="list-style-type: none"> Lokaal 	<ul style="list-style-type: none"> Kwalitatief en kwantitatief 	<ul style="list-style-type: none"> Interview Groepsbijeenkomst Registratiegegevens 	<ul style="list-style-type: none"> 10 interviews (3 uitvoerend professionals, 5 samenwerkingspartners en 2 klanten) 2 focusgroepen (samenwerkingspartners) Registratiedata (aantal benaderde/geholpen klanten, kenmerken) 	Eerste empirische aanwijzingen
<i>Divosa / gemeente Oude IJsselstreek (Pilot rechtshulp)</i>	<ul style="list-style-type: none"> Inwoners die te maken hebben met besluiten op het gebied van de Participatiewet 	<ul style="list-style-type: none"> Sociaal zekerheidsrecht (Participatiewet) 	<ul style="list-style-type: none"> Lokaal 	<ul style="list-style-type: none"> Kwalitatief 	<ul style="list-style-type: none"> Interview Groepsbijeenkomst Expertmeeting 	<ul style="list-style-type: none"> 109 telefonische interviews met gebruikers 20 diepte-interviews met stakeholders 1 expertsessie met professionals 1 klantreis met 2 gebruikers 	Descriptieve aanwijzingen, nog geen bewijskracht

Pilot	Doelgroep	Toepassingsbereik	Geografische spreiding	Methode	Design	Data	Bewijskracht effectiviteit
<i>Divosa / gemeente Tilburg (Dejuridiseren bij multiproblematiek in het sociale domein)</i>	<ul style="list-style-type: none"> Burgers, doelgroep sociaal domein, die in drie jaar tijd drie of meer bezwaren indienden tegen een gemeentelijk besluit bij de Participatiewet of Wmo en (maar niet uitsluitend) te maken hadden met onderliggend handhavingsverzoek en waar vermoeden is van multiproblematiek. 	<ul style="list-style-type: none"> Sociaal domein – bezwaarmakers binnen Participatiewet of Wmo met (mogelijke) multiproblematiek 	<ul style="list-style-type: none"> Lokaal 	<ul style="list-style-type: none"> Kwalitatief en kwantitatief 	<ul style="list-style-type: none"> Interview Groepsbijeenkomst Registratiegegevens 	<ul style="list-style-type: none"> 13 interviews (8 professionals en 5 gebruikers (4 gemachtigden en 1 bezwaarmaker)) 2 focusgroepen (reflectiebijeenkomsten met professionals) Registratiedata (aantal zaken, kenmerken bezwaarmakers) 	Eerste empirische aanwijzingen
<i>Divosa / gemeente Utrecht (Pilots rechtsbijstand)</i>	<ul style="list-style-type: none"> Inwoners gemeente Utrecht Medewerkers sociaaljuridisch terrein 	<ul style="list-style-type: none"> Bestuursrecht (algemeen) 	<ul style="list-style-type: none"> Lokaal 	<ul style="list-style-type: none"> Kwalitatief 	<ul style="list-style-type: none"> (Groeps)interview Groepsbijeenkomst 	<ul style="list-style-type: none"> Gesprekken betrokkenen deelonderzoeken (aantal interviews onbekend) 5 groepsinterviews (2 met gebruikers en professionals, 1 met 7 professionals en 2 met 8 professionals) Focusgroep (duidingssessie met 4 professionals) 	Eerste empirische aanwijzingen
<i>Divosa / gemeente Wijk bij Duurstede (Startpunt scheiden)</i>	<ul style="list-style-type: none"> Ouders die uit elkaar willen gaan/willen scheiden 	<ul style="list-style-type: none"> Familierecht (scheiding) i.c.m. multiproblematiek 	<ul style="list-style-type: none"> Lokaal 	<ul style="list-style-type: none"> Kwalitatief en kwantitatief 	<ul style="list-style-type: none"> Interview Dossieronderzoek 	<ul style="list-style-type: none"> 11 interviews (9 professionals, 2 gebruikers) 32 dossiers bekeken 	Eerste empirische aanwijzingen

Pilot	Doelgroep	Toepassingsbereik	Geografische spreiding	Methode	Design	Data	Bewijskracht effectiviteit
<i>Pakketafhankelijk eigen bijdrage (Pilot verlaging eigen bijdrage Uitelkaar.nl)</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Wrb-gerechtigden die willen scheiden/decohabiteren 	<ul style="list-style-type: none"> • Familierecht (scheidende) 	<ul style="list-style-type: none"> • Nationaal 	<ul style="list-style-type: none"> • Kwantitatief 	<ul style="list-style-type: none"> • Enquête • Registratiegegevens 	<ul style="list-style-type: none"> • RvR: totale populatie P20 toevoegingsgebruikers periode 2017-2021 (n=18.173) • Reviewenquête onder gebruikers (n=117) • Duurzaamheidsenquête (n=163). • Registraties Uitelkaar.nl (n=1.338 alleen WRB-gebruikers) 	Goede empirische aanwijzingen
<i>Berekenjescheiding.nl</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Mensen die willen scheiden 	<ul style="list-style-type: none"> • Familierecht (scheidende) 	<ul style="list-style-type: none"> • Nationaal 	<ul style="list-style-type: none"> • Kwalitatief en kwantitatief 	<ul style="list-style-type: none"> • Interview • Enquête • Data website gebruik 	<ul style="list-style-type: none"> • 9 interviews (8 professionals en 1 gebruiker) • Enquête gebruikers (eerste wave n=7; tweede wave n=13) • Enquête professionals (n=14) • 136 gratis accounts en 7 betaalde accounts 	Eerste empirische aanwijzingen
<i>Buurtbemiddeling Extra</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Mensen met buurt/buren problemen 	<ul style="list-style-type: none"> • Conflicten in de woonomgeving, in de pilot gericht op mensen woonachtig in de sociale woningbouw en die geen financiële draagkracht hebben. 	<ul style="list-style-type: none"> • Regionaal 	<ul style="list-style-type: none"> • Kwantitatief 	<ul style="list-style-type: none"> • Registratiegegevens 	<ul style="list-style-type: none"> • Aanmeldingen (n=30) 	Descriptieve aanwijzingen, nog geen bewijskracht

Pilot	Doelgroep	Toepassingsbereik	Geografische spreiding	Methode	Design	Data	Bewijskracht effectiviteit
<i>Digitaal kennissysteem eerste lijn hulpverleners (De volle boodschappentas)</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Rechtswinkeliërs • (beperkt zelfredzame) burgers die sneller en eenvoudiger geholpen kunnen worden. 	<ul style="list-style-type: none"> • Meerdere rechtsgebieden 	<ul style="list-style-type: none"> • Lokaal/nationaal 	<ul style="list-style-type: none"> • Kwalitatief en kwantitatief 	<ul style="list-style-type: none"> • Interview • Enquête 	<ul style="list-style-type: none"> • Enquête testgebruikers (n=21) • Enquête rechtshulpverleners (n=49) • Interviews (2 projectleiders, 5 medewerkers rechtswinkel, 1 betrokkene bij opstellen sociaaljuridische kaart, 2 medewerkers ministerie JenV, 23 rechtshulpverleners) 	Eerste empirische aanwijzingen (beperkte validiteit)
<i>Gezinsadvocaat</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Professionele partijen die bij scheiding zijn betrokken, in het bijzonder de advocatuur • Ouders met (risico op) een complexe scheiding. 	<ul style="list-style-type: none"> • Scheidingen waar minderjarige kinderen bij betrokken zijn en waarbij een gemeenschappelijk verzoek niet waarschijnlijk is. 	<ul style="list-style-type: none"> • Regionaal 	<ul style="list-style-type: none"> • Kwantitatief 	<ul style="list-style-type: none"> • Clientflowregistratie • Pijlmomentenregistraties • Telefonische enquête • Beoordeling expertpanel 	<ul style="list-style-type: none"> • 31 gezinnen (Bij de afronding van het onderzoek waren er 6 afvallers, 15 gezinnen klaar en 10 niet klaar) • Expertpanel ging over 13 gezinnen 	Eerste empirische aanwijzingen (beperkte validiteit)
<i>Mijn Zaak – proof of concept</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Rechtzoekenden met multiproblematiek • Hulpverleners 	<ul style="list-style-type: none"> • Meerdere rechtsgebieden 	<ul style="list-style-type: none"> • Geen informatie beschikbaar 	<ul style="list-style-type: none"> • Kwalitatief 	<ul style="list-style-type: none"> • Interview • Testgegevens 	<ul style="list-style-type: none"> • 9 (dubbel)interviews (initiatiefnemers van MijnZaak, de technisch ontwikkelaar, cliënten, advocaten van cliënten en hulpverleners uit het sociaal domein) • 30 testaccounts 	Eerste empirische aanwijzingen (beperkte validiteit)

Pilot	Doelgroep	Toepassingsbereik	Schaal-niveau	Methode	Design	Data	Bewijskracht effectiviteit
<i>Rechtsbijstandsportaal / online doorverwijssysteem</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Rechtzoekenden • Rechtshulpverleners 	<ul style="list-style-type: none"> • Meerdere rechtsgebieden. 	<ul style="list-style-type: none"> • Lokaal/nationaal 	<ul style="list-style-type: none"> • Kwalitatief en kwantitatief 	<ul style="list-style-type: none"> • Interview • Registratiedata • Enquête • Documentenstudie 	<ul style="list-style-type: none"> • 11 (groeps-)interviews (deskundigen) • Enquête rechtswinkelmedewerkers (n=22) • Enquête gebruikers portaal (n=8) • 4 telefonische interviews (gebruikers) • Gebruikersdata Google Analytics • Voorgangsverslagen GetInsight & de RvR 	Eerste empirische aanwijzingen
<i>Samen Recht Vinden</i>	<ul style="list-style-type: none"> • De pilot betreft alle inwoners van zeeland, en richt zich primair op conflicten met instanties. 	<ul style="list-style-type: none"> • Meerdere rechtsgebieden 	<ul style="list-style-type: none"> • Regionaal 	<ul style="list-style-type: none"> • Kwalitatief en kwantitatief 	<ul style="list-style-type: none"> • Enquête • Groepsbijeenkomst • Focusgroep • Registratie • Deskstudy 	<ul style="list-style-type: none"> • Enquête (n=44 aanvragers) • 1 focusgroep (27 aanvragers) • 1 reflectiebijeenkomst (6 instanties) • Registratiegegevens (n=149) 	Eerste empirische aanwijzingen
<i>SJD in lokale context (Sociaal juridische hulp om de hoek)</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Burgers met sociaaljuridische problemen 	<ul style="list-style-type: none"> • Meerdere rechtsgebieden 	<ul style="list-style-type: none"> • Lokaal 	<ul style="list-style-type: none"> • Kwalitatief en kwantitatief 	<ul style="list-style-type: none"> • Startgesprek • Gesprek met cliënten • Gesprek met netwerkpartners • Registratiegesprek • Enquête 	<ul style="list-style-type: none"> • Aantallen van gesprekken zijn niet bekend • Registratiegegevens (1.195 clientcontacten Heerenveen, 561 clientcontacten Hengelo, 264 clientcontacten Venray) 	Eerste empirische aanwijzingen

Pilot	Doelgroep	Toepassingsbereik	Schaal-niveau	Methode	Design	Data	Bewijskracht effectiviteit
						<ul style="list-style-type: none"> Enquête cliënten (Heerenveen n=34, Hengelo n=43, Venray n=10) 	
<i>Zelf-regieroute scheiden</i>	<ul style="list-style-type: none"> Burgers die willen scheiden en dit in goed overleg willen en kunnen regelen 	<ul style="list-style-type: none"> Familierecht (scheiding) 	<ul style="list-style-type: none"> Nationaal 	<ul style="list-style-type: none"> Kwalitatief en kwantitatief 	<ul style="list-style-type: none"> Interview Registratiegegevens 	<ul style="list-style-type: none"> 23 interviews (4 advocaten, 4 advocaat-mediator, 2 management justice42, 3 casemanagers, 2 aanbieders add-on dienstverlening, 2 medewerkers hJL, 2 medewerker RvR, 4 cliënten) Registratiegegevens gebruikers (n=166) 	Eerste empirische aanwijzingen
<i>Huis van het Recht (Heerlen)</i>	<ul style="list-style-type: none"> Inwoners van Heerlen die kampen met multiproblematiek met een juridische component Professionals in het sociale en juridische domein 	<ul style="list-style-type: none"> Sociale en juridische problematiek onder inwoners van Heerlen 	<ul style="list-style-type: none"> Lokaal 	<ul style="list-style-type: none"> Kwalitatief en kwantitatief 	<ul style="list-style-type: none"> Interview Registratiegegevens 	<ul style="list-style-type: none"> 15 Interviews (1 gebruiker, 14 professionals) Registratiegegevens (n=12 casus) 	Descriptieve aanwijzingen, nog geen bewijskracht
<i>Pilot Rotterdam-Zuid (Feijenoord/Hillesluis)</i>	<ul style="list-style-type: none"> Professionals van wijkteam, hJL, sociaal raadsliden, sociale advocatuur 	<ul style="list-style-type: none"> Meerdere rechtsgebieden 	<ul style="list-style-type: none"> Lokaal 	<ul style="list-style-type: none"> Kwalitatief en kwantitatief 	<ul style="list-style-type: none"> Interview Groepsbijeenkomst Registratiegegevens Dossieronderzoek 	<ul style="list-style-type: none"> 21 interviews (9 leden van het Wijkteam, 4 sociaal raadsliden, 3 medewerkers van hJL, 5 advocaten en 2 cliënten) 	Descriptieve aanwijzingen, nog geen bewijskracht

Pilot	Doelgroep	Toepassingsbereik	Schaal-niveau	Methode	Design	Data	Bewijskracht effectiviteit
						<ul style="list-style-type: none"> • Groepsbijeenkomsten (elk kwartaal een reflectieoverleg) • Registratiegegevens (schatting n=80) • Dossiers (n=10) 	
<i>Rechtsbijstand slachtoffers van ernstige gewelds- en zedenmisdrijven</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Professionals (advocatuur, politie en Slachtofferhulp Nederland) • Slachtoffers ernstige gewelds- en zedenmisdrijven 	• Strafrecht	• Regionaal	• Kwalitatief en kwantitatief	<ul style="list-style-type: none"> • Documentenstudie • Interview • Enquête 	<ul style="list-style-type: none"> • 21 interviews (8 advocaten, 3 medewerkers van Slachtofferhulp Nederland, 2 medewerkers van Politie zeden en 8 medewerkers van politie ernstig geweld) • Slachtofferenquête (n=19) 	Eerste empirische aanwijzingen
<i>Regie op geschiloplossing in het huurdomein</i>	• Professionals die betrokken zijn bij geschillen in het huurdomein	• Huurrecht	• Lokaal/nationaal	• Niet gespecificeerd	• Niet gespecificeerd	• Niet gespecificeerd	Descriptieve aanwijzingen, nog geen bewijskracht

Pilot	Doelgroep	Toepassingsbereik	Geografische spreiding	Methode	Design	Data	Bewijskracht effectiviteit
<i>Samenwerken in de eerste lijn</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Professionals ((sociale) advocatuur, sociaal werkers en medewerkers hJL) • (indirect) rechtzoekenden 	<ul style="list-style-type: none"> • Vreemdelingenrecht, verbintenissenrecht, consumentenrecht, huurrecht, arbeidsrecht, sociale voorzieningen en sociale verzekeringen. 	<ul style="list-style-type: none"> • Lokaal 	<ul style="list-style-type: none"> • Kwalitatief en kwantitatief 	<ul style="list-style-type: none"> • Interview • Groepsbijeenkomst • Registratiegegevens 	<ul style="list-style-type: none"> • 30 interviews (coördinatoren van de sociaal raadslieden, hJL en de sociaal advocaten op 5 locaties zijn 2 keer geïnterviewd) • 7 bijeenkomsten (5 signaleringsoverleggen, 1 eindgesprek en 1 bijeenkomst over <i>best practices</i>) • Registratiesysteem DRS (gegevens mbt hulpvraag een samenwerking over 5 locaties n=175) 	Eerste empirische aanwijzingen
<i>Versterking samenwerking hJL en UWV</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Professionals van UWV en hJL 	<ul style="list-style-type: none"> • Werkloosheidswet, terugvorderingsbesluiten, herzieningsverzoeken (niet medisch), zaken met sanctiebesluiten en dagloonzaken 	<ul style="list-style-type: none"> • Nationaal 	<ul style="list-style-type: none"> • Kwalitatief en kwantitatief 	<ul style="list-style-type: none"> • Groepsbijeenkomst • Registratiegegevens 	<ul style="list-style-type: none"> • Registratiegegevens (n=72 zaken) 	Eerste empirische aanwijzingen
<i>Wijkrechtbank Eindhoven</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Jeugdigen en gezinnen met multiproblematiek die overlast veroorzaken 	<ul style="list-style-type: none"> • Strafrecht (tot mrt 2021 voorwaardelijke sepotzaken, daarna daqvaardingszaken die aan de politierechter voorgelegd zouden worden) 	<ul style="list-style-type: none"> • Lokaal 	<ul style="list-style-type: none"> • Kwalitatief en kwantitatief 	<ul style="list-style-type: none"> • Deskresearch • Observeren • Dossieronderzoek • Interview • Groepsbijeenkomst 	<ul style="list-style-type: none"> • 41 zittingen in 27 zaken geobserveerd • Dossiers (n=50) • 31 interviews (2 projectleiders, 1 juridisch medewerker, 6 rechters binnen de pilot, 2 rechters buiten de 	Eerste empirische aanwijzingen

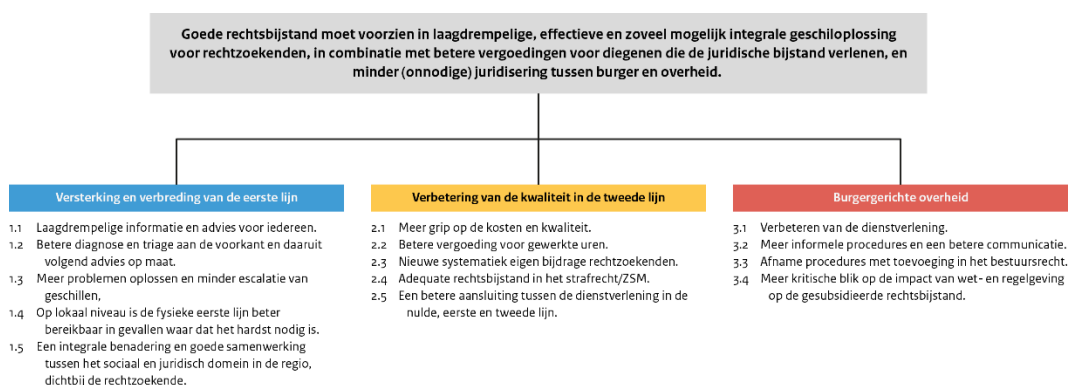
Pilot	Doelgroep	Toepassingsbereik	Geografische spreiding	Methode	Design	Data	Bewijskracht effectiviteit
		<ul style="list-style-type: none"> Civiele zaken (weinig ervaring mee opgedaan) 				<p>pilot, 1 officier van justitie binnen de pilot, 1 officier van justitie buiten de pilot, 1 assistent-officier van justitie, 2 procesregisseurs van de gemeente, 1 medewerker projectgroep vanuit de gemeente, 5 advocaten, 2 medewerkers van de reclassering, 1 medewerker van Wij Eindhoven, 2 medewerkers van het Zorg- en Veiligheidshuis Brabant Zuid-Oost buiten de pilot en 4 betrokkenen (verdachten))</p> <ul style="list-style-type: none"> 2 groepsbijeenkomsten (1 focusgroep en 1 bestuursoverleg) 	
<i>Wijkrechtspraak op Zuid</i>	<ul style="list-style-type: none"> Inwoners met multiproblematiek 	<ul style="list-style-type: none"> Strafrecht Strafrecht met civiel/kanton/bewind Familie recht 	<ul style="list-style-type: none"> Lokaal 	<ul style="list-style-type: none"> Kwalitatief en kwantitatief 	<ul style="list-style-type: none"> Enquête Registratiegegevens Interview Groepsbijeenkomst Observeren 	<ul style="list-style-type: none"> Vragenlijst onder professionals (n=42) Registratiegegevens (n=113 casus) 	<p>Descriptieve aanwijzingen, nog geen bewijskracht</p>

Pilot	Doelgroep	Toepassingsbereik	Geografische spreiding	Methode	Design	Data	Bewijskracht effectiviteit
						<ul style="list-style-type: none"> • 5 groepsinterviews (professionals betrokken bij de pilot) • Interviews (9 projectgroepleden) • 1 observatie projectgroepbijeenkomst 	
Pilots zonder empirische informatie over doelbereik en niet ingedeeld in de categorieën van de effectladder							
<i>Online keuzehulp bij scheiden – geen documentatie beschikbaar</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Ouders die uit elkaar willen gaan/willen scheiden • Professionals die scheidende ouders ondersteunen 	• Familierecht (scheiden)	• Nationaal	• Geen informatie beschikbaar	• Geen informatie beschikbaar	• Geen informatie beschikbaar	
<i>Multicriteria Beslisboom – voortijdig afgebroken</i>	• Eerste en tweedelijns juridisch medewerkers	• Meerdere rechtsgebieden	• Geen informatie beschikbaar	• Kwalitatief	• Interview • Groepsbijeenkomst	<ul style="list-style-type: none"> • 13 interviews (4 medewerkers van hJL, 3 sociaal advocaten, 3 sociaal raadslieden, 1 medewerker van het wijkteam en 2 medewerkers van de gemeente) • Enkele gesprekssessies met hJL • 1 focusgroep met sociaal raadslieden/sociaal advocaten 	

Pilot	Doelgroep	Toepassingsbereik	Geografische spreiding	Methode	Design	Data	Bewijskracht effectiviteit
<i>Dynamisch zaaksysteem (Bezwaarlab.nl) – proof of concept</i>	<ul style="list-style-type: none"> Burgers met een bestuursrechtelijk probleem (rechts)hulpverleners kunnen ook gebruik maken van het systeem 	<ul style="list-style-type: none"> Bestuurszaken over de participatiewet in bezwaarprocedure 	<ul style="list-style-type: none"> Nationaal 	<ul style="list-style-type: none"> Kwalitatief 	<ul style="list-style-type: none"> Interview 	<ul style="list-style-type: none"> Interviews (1 technisch ontwikkelaar, 1 advocaat, 1 medewerker van hJL, 2 medewerkers sociaaljuridische dienstverlening gemeente) 	
<i>ADR cliënten-ondersteuningstool – voortijdig afgebroken</i>	<ul style="list-style-type: none"> Professionals van hJL Professionals van informatiepunten Digitale Overheid 	<ul style="list-style-type: none"> Geen informatie beschikbaar 	<ul style="list-style-type: none"> Geen informatie beschikbaar 	<ul style="list-style-type: none"> Geen informatie beschikbaar 	<ul style="list-style-type: none"> Geen informatie beschikbaar 	<ul style="list-style-type: none"> Geen informatie beschikbaar 	
<i>Digitaal bezwaar platform – proof of concept</i>	<ul style="list-style-type: none"> Burgers Bestuursorganen 	<ul style="list-style-type: none"> Bestuursrecht (start met bijstandsuitkeringen) 	<ul style="list-style-type: none"> Lokaal 	<ul style="list-style-type: none"> Kwalitatief 	<ul style="list-style-type: none"> Groepsbijeenkomst 	<ul style="list-style-type: none"> 5 werkgroepssessies (6-9 deelnemers: medewerkers gemeenten, medewerkers ministerie JenV en designer) Klankbordgroep Burgerpanel Feedbacksessies 	
<i>LegalGuard (Pilot consumentenzaken) – voortijdig afgebroken</i>	<ul style="list-style-type: none"> Wrb gerechtigden 	<ul style="list-style-type: none"> Consumentenrecht 	<ul style="list-style-type: none"> Nationaal 	<ul style="list-style-type: none"> Kwalitatief en kwantitatief 	<ul style="list-style-type: none"> Enquête Registratiegegevens Audit Interview Groepsbijeenkomst 	<ul style="list-style-type: none"> Vragenlijst klanttevredenheidsonderzoek (n=4) Registergegevens hJL 1 maart 2019 tot 1 maart 2020 (n=10.912) Dossiers voor de audit (n=10) Aantal respondenten interview niet bekend 	

						<ul style="list-style-type: none"> • Aantal deelnemers groepsbijeenkomst niet bekend 	
<i>Pilot ZSM (Verkenning rechtsbijstand op ZSM) – geen pilot maar een verkenning</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Rechtzoekende verdachten in het ZSM-proces • Advocatuur 	<ul style="list-style-type: none"> • Strafrecht 	<ul style="list-style-type: none"> • Nationaal 	<ul style="list-style-type: none"> • Kwalitatief 	<ul style="list-style-type: none"> • Interview 	<ul style="list-style-type: none"> • Interviews (10 advocaten, 2 politiemensen, 2 rechters en 2 OM-mensen) 	

Bijlage 4 Pilotdoelen in relatie tot de doelstelling van de stelselwijziging



Lijst met pilots en toegekende nummering

1. Divosa / gemeente Almere (Pilot het moreel kompas in de Almeerse praktijk)
2. Divosa / gemeente Den Bosch (Vitamine R)
3. Divosa / gemeente Deurne
4. Divosa / gemeente Hollands Kroon (Scheidingsplein)
5. Divosa / gemeente Nijmegen (Vroegtijdig een passende oplossing)
6. Divosa / gemeente Oude IJsselstreek (Pilot rechtshulp)
7. Divosa / gemeente Tilburg (Dejuridiseren bij multiproblematiek in het sociale domein)
8. Divosa / gemeente Utrecht (Pilots rechtsbijstand)
9. Divosa / gemeente Wijk bij Duurstede (Startpunt scheiden)
10. Online keuzehulp bij scheiden
11. Pakketafhankelijke eigen bijdrage (Pilot verlaging eigen bijdrage Uitelkaar.nl)
12. Berekenjescheiding.nl
13. Multicriteria Beslisboom
14. Buurtbemiddeling Extra
15. Digitaal kennissysteem eerste lijn hulpverleners (De volle boodschappentas)
16. Dynamisch zaakstelsel (Bezwaarlab.nl)
17. Gezinsadvocaat
18. MIJN Zaak
19. Rechtsbijstandsportaal / online doorverwijssysteem
20. Samen Recht Vinden
21. SJD in lokale context (Sociaal-juridische hulp om de hoek)
22. Zelf-regieroute scheiden
23. ADR cliënten-ondersteuningstool
24. Digitaal bezwaarplatform
25. Huis van het Recht (Heerlen)
26. LegalGuard (Pilot consumentenzaken)
27. Pilot Rotterdam-Zuid (Feijenoord/Hillesluis)
28. Pilot ZSM (Verkenning rechtsbijstand op ZSM)
29. Rechtsbijstand slachtoffers van ernstige gewelds- en zedenmisdrijven
30. Regie op geschiloplossing in het huurdomein
31. Samenwerken in de eerste lijn
32. Versterking samenwerking hJL en UWV
33. Wijkrechtbank Eindhoven
34. Wijkrechtspraak op Zuid

Subdoelstelling	Pilot (#)	Pilotdoel	Doelbereik	Bewijskracht
1.1	4	De combinatie van een uitbreiding van de website en een nieuwe werkwijze zorgt voor toename in het aantal bezoekers van de website.	B	EE
1.1	4	De combinatie van een uitbreiding van de website en een nieuwe werkwijze zorgt ervoor dat de dienstverlening bekend is bij inwoners en ketenpartners.	DB	EE
1.1	9	Één fysiek punt (ook digitaal en telefonisch bereikbaar) waar alles omtrent een scheiding kan worden geregeld, zorgt ervoor dat inwoners weten dat er een gratis punt is waar je terecht kan met al je vragen over scheiden.	B	EE
1.1	10	De combinatie van online tool en laagdrempelig offline contactmogelijkheid zorgt ervoor dat een groter publiek in een vroegtijdig stadium wordt bereikt.	GD	NVT
1.1	12	Een digitale applicatie creëert digitale dossiers met inzicht in verdeling bezittingen en schulden, betaalbaarheid woonwensen, gevolgen ouderschapsplan, partner- en kinderalimentatie, leefgeld na scheiding.	B	EE
1.1	15	Een digitale tool zorgt ervoor dat gemakkelijker met de burger kan worden gecommuniceerd over de complexiteit van het juridische probleem en het proces.	B	EE
1.1	16	Het bezwaarlab biedt rechtzoekenden laagdrempelige toegang tot informatie over bestuursrechtelijke zaken.	NPG	NVT
1.1	16	Het bezwaarlab zorgt ervoor dat rechtzoekenden direct advies krijgen over hun bestuursrechtelijke probleem en inzicht in hun basisrechtspositie.	NPG	NVT
1.1	18	Een digitale applicatie zorgt voor een overzichtelijke en begrijpelijke actielijst.	GC	EE
1.1	18	Een digitale applicatie zorgt voor een betrokken cliënt.	GC	EE
1.1	19	Een digitaal systeem draagt bij aan meer en toegankelijke informatie voor iedereen, online en via juridische spreekuren.	B	EE
1.1	22	Een reeds bestaande digitale route voor scheiding, de 'zelfregie-route', doorontwikkelen om begrijpelijke en duidelijke informatie over het scheidingsproces te bieden.	B	EE
1.1	22	Een reeds bestaande digitale route voor scheiding, de 'zelfregie-route', doorontwikkelen zodat casemanagers rechtzoekenden die er gebruik van maken tijdig informeren en beschikbaar zijn voor vragen.	B	EE
1.2	2	De werkwijze zorgt ervoor dat uitkeringsgerechtigden en andere burgers een eenduidige, duidelijke en laagdrempelige route hebben naar sociaal raadslieden voor advies en eventueel voor triage op de vraag of verdere rechtsbijstand nodig is.	NV	EE
1.2	5	De werkwijze geeft inzicht in de kenmerken van burgers die te maken hebben met het onterecht terugvorderen van toeslagen door een weffout tussen verschillende wetgevingen.	B	EE
1.2	9	Één fysiek punt (ook digitaal en telefonisch bereikbaar) waar alles omtrent een scheiding kan worden geregeld, zorgt ervoor dat inwoners die relatietwijfels hebben op weg worden geholpen naar een juiste beslissing.	NV	EE
1.2	13	Door gebruik van een multicriteria beslisboom kost het diagnose- en verwijsproces door eerstelijns juridische professionals bij cliënten met multiproblematiek minder tijd	NPG	NVT
1.2	15	Een digitale tool zorgt ervoor dat rechtzoekenden minder onnodig worden doorverwezen binnen de eerste lijn.	NB	EE
1.2	19	Een digitaal systeem ondersteunt rechtsbijstandsverleners bij het doen van een passende verwijzing naar de nulde, eerste of tweede lijn.	B	EE
1.2	22	Een reeds bestaande digitale route voor scheiding, de 'zelfregie-route', doorontwikkelen zodat burgers in staat worden gesteld om op een laagdrempelige en gebruiksvriendelijke manier het scheidingsproces te doorlopen.	B	EE
1.2	24	Het digitaal bezwaar platform helpt burgers bij de beantwoording van de vraag hoe zij het beste bezwaar kunnen instellen tegen een besluit waar zij het niet mee eens zijn.	NPG	NVT
1.2	27	Een nieuwe werkwijze zorgt ervoor dat juridische problematiek eerder wordt gesignaleerd.	B	D
1.2	31	Een uitgebreidere samenwerking tussen eerstelijns en tweedelijns rechtsbijstandverleners zorgt ervoor sneller tot passende oplossingen voor rechtzoekenden te komen.	DB	EE

Subdoelstelling	Pilot (#)	Pilotdoel	Doelbereik	Bewijskracht
1.2	32	Een nieuwe werkwijze gericht op het oplossen van problemen met het UWV verbreedt de dienstverlening van hJL aan klanten die vragen hebben met betrekking tot het UWV.	B	EE
1.3	4	De combinatie van een uitbreiding van de website en een nieuwe werkwijze zorgt ervoor dat inwoners tijdig in hun scheiding worden bereikt en de geboden hulp preventief en de-escalerend is in plaats van curatief.	NV	EE
1.3	7	De werkwijze zorgt ervoor dat inwoners met multiproblematiek worden geïdentificeerd en geholpen.	B	EE
1.3	9	Één fysiek punt (ook digitaal en telefonisch bereikbaar) waar alles omtrent een scheiding kan worden geregeld, zorgt ervoor dat inwoners die gaan scheiden, worden begeleid naar een zo harmonieus mogelijke scheiding.	NV	EE
1.3	9	Één fysiek punt (ook digitaal en telefonisch bereikbaar) waar alles omtrent een scheiding kan worden geregeld, zorgt ervoor dat inwoners die in mediation zitten, worden begeleid zodat ze gelijkwaardig aan de mediation kunnen deelnemen.	NV	EE
1.3	10	Een online tool voor de problematiek rond scheidingen die het probleem van de burger centraal stelt, biedt vroegtijdig inzicht en hulp waardoor escalatie wordt voorkomen.	GD	NVT
1.3	12	Een digitale applicatie geeft duidelijkheid over financiële situatie na de scheiding.	DB	EE
1.3	14	Een aanvullende werkwijze in bestaande praktijk worden buurtconflicten opgelost en juridische procedures voorkomen.	GC	D
1.3	14	Een aanvullende werkwijze in bestaande praktijk bij buurtconflicten ontlast ketenpartners en het gerechtelijk apparaat.	GC	D
1.3	17	Een andere werkwijze bij echtscheiding zorgt voor een grotere kans op een gemeenschappelijk verzoek/convenant.	B	EE
1.3	17	Een andere werkwijze bij echtscheiding zorgt voor een kleinere kans op een complexe rechtszaak.	B	EE
1.3	19	Een digitaal systeem draagt bij aan het effectiever oplossen van de problemen van de rechtzoekende.	NV	EE
1.3	20	Een werkwijze draagt bij aan minder lang slepende juridische zaken door het bieden van praktische en gerichte oplossingen (maatwerk).	B	EE
1.3	21	Een werkwijze gebaseerd op bestaande praktijkervaringen zorgt voor minder escalatie van juridische problematiek door vroegsignalering en gerichte doorverwijzing.	B	EE
1.3	24	Het integreren van de aanpak van Passend Contact met de Overheid en <i>best practices</i> uit de pilot ADR-cliëntondersteuningstool in het digitaal bezwaar platform draagt bij aan de-escalatie en laagdrempelig contact.	NPG	NVT
1.3	25	Een fysiek loket draagt bij aan duurzame oplossingen voor inwoners met problemen op meerdere leefgebieden in combinatie met een juridisch probleem.	GC	D
1.3	27	Een nieuwe werkwijze zorgt ervoor dat escalatie van juridische problemen wordt voorkomen.	NV	D
1.3	27	Een nieuwe werkwijze zorgt ervoor dat problemen van rechtshulpzoekenden in Rotterdam-Zuid duurzaam worden opgelost.	NV	D
1.3	30	Digitaal platform draagt bij aan oplossingsroutes, waardoor rechtzoekenden sneller en adequater worden geholpen bij hun huurgeschil.	DB	D
1.3	33	Een nieuwe werkwijze ziet toe op integrale en duurzame probleemoplossing bij multiproblematiek.	B	EE
1.3	34	Een nieuwe werkwijze biedt 100 bewoners met problematiek op meerdere leefgebieden integrale hulp wat samen met de beslissing van de wijkrechter bijdraagt aan duurzame oplossingen voor bewoners.	DB	D
1.3	34	Een nieuwe manier van werken zorgt ervoor dat bewoners die deelnemen minder vaak terugkerende meldingen hebben bij hulpverleners en de rechtbank.	NV	D
1.3	34	Een nieuwe manier van werken zorgt ervoor dat deelnemende professionals meer kennis hebben over multiproblematiek en over de (on)mogelijkheden die verschillende partners hebben bij de aanpak ervan.	B	D
1.4	4	De combinatie van een uitbreiding van de website en een nieuwe werkwijze zorgt ervoor dat inwoners gebruik maken van het scheidingsprekeuur van hJL, de ouderbijekomsten en de online training.	B	EE
1.4	20	Een nieuwe werkwijze brengt het recht dichterbij de mensen door het bieden van gesprekken in de buurt.	NB	EE

Subdoelstelling	Pilot (#)	Pilotdoel	Doelbereik	Bewijskracht
1.4	21	Een werkwijze gebaseerd op bestaande praktijkervaringen zorgt voor herinvoering van sociaaljuridische hulp in de vorm van een juridisch spreekuur in de bibliotheek (of een variant hierop) en structurele financiering door de gemeente.	B	EE
1.4	25	Een fysiek loket draagt bij aan het toegankelijk en begrijpelijk houden van het recht.	GC	D
1.5	1	De werkwijze draagt eraan bij om meer en eerder oplossingsgerichte samenwerking te zoeken met de toegang tot rechtshulp.	GC	D
1.5	2	De werkwijze zorgt voor een intensievere samenwerking tussen Weener XL, sociaal raadslieden, hJL, de lokale sociaal advocaten, de wijkteams en Farent sociaal werk op het vlak van juridische problemen zodat burgers een optimaal antwoord krijgen.	NV	EE
1.5	4	De combinatie van een uitbreiding van de website en een nieuwe werkwijze zorgt voor samenwerking tussen het juridisch en sociaal domein.	DB	EE
1.5	5	De werkwijze brengt de problematiek breed onder de aandacht en verbetert de samenwerking tussen juridische en sociale samenwerkingspartners binnen de gemeente.	B	EE
1.5	7	De werkwijze zorgt ervoor dat de samenwerking tussen de afdelingen W&I, JZ en Veiligheid en Wijken te versterken om beter in te spelen op de hulpvraag van inwoners.	B	EE
1.5	8	De werkwijze draagt bij aan aansluiting en samenwerking tussen de rechtshulpverleners onderling en de rechtshulpverleners en de gemeente	B	EE
1.5	9	Één fysiek punt (ook digitaal en telefonisch bereikbaar) waar alles omtrent een scheiding kan worden geregeld, zorgt voor een integrale kijk op en aanpak van problematiek in het sociale domein en voor betere ketensamenwerking.	DB	EE
1.5	17	Een andere werkwijze bij scheidingen zorgt voor een effectievere invulling van het ouderschap rond de kinderen en een betere afsprakenzet vanuit het perspectief van het kind.	NV	EE
1.5	18	Een digitale applicatie genereert een totaaloverzicht van relevante informatie.	NV	EE
1.5	18	Een digitale applicatie zorgt voor inzicht in multiproblematiek.	NV	EE
1.5	18	Een digitale applicatie zorgt voor inzicht in het proces en de voortgang.	NV	EE
1.5	19	Een digitaal systeem zorgt ervoor dat informatie op efficiënte en veilige manier tussen rechtsbijstandsorganisaties kan worden overgedragen.	NV	EE
1.5	20	Een nieuwe werkwijze geeft meer voldoening voor alle betrokkenen in de vorm van meer integrale en breder gedragen oplossingen	DB	EE
1.5	21	Een werkwijze gebaseerd op bestaande praktijkervaringen zorgt ervoor dat burgers zonder drempels gebruikmaken van de juridische hulp en tevreden zijn over de dienstverlening.	B	EE
1.5	22	In het kader van een digitale route voor scheiding het gebruik van aanvullende dienstverlening met behulp van add-ons realiseren.	NB	EE
1.5	25	Een werkwijze die zorgt voor een betere samenwerking tussen professionals in het sociale en het juridische domein.	B	D
1.5	27	Een nieuwe werkwijze zorgt voor inzicht in multiproblematiek.	NV	D
1.5	27	Een nieuwe werkwijze verbetert de samenwerking tussen juridische en wijkteamprofessionals.	B	D
1.5	32	Een nieuwe werkwijze gericht op het oplossen van problemen met het UWV verbetert de samenwerking tussen UWV en hJL.	B	EE
1.5	32	Een nieuwe werkwijze gericht op het oplossen van problemen met het UWV stimuleert het leren tussen UWV en hJL.	B	EE
1.5	32	Het ontwikkelen van een samenwerkingsmodel dat hJL in staat stelt om dit ook met andere uitvoeringsorganisaties toe te passen.	GC	EE
1.5	33	Een nieuwe werkwijze verbetert de ketensamenwerking (tussen rechtbank, gemeente en organisaties binnen en buiten de justitiële keten).	B	EE

Subdoelstelling	Pilot (#)	Pilotdoel	Doelbereik	Bewijskracht
1.5	34	Een nieuwe werkwijze zorgt voor inzicht in de multiproblematiek van de deelnemende bewoners waardoor de wijkrechter op een (gecombineerde) zitting de problematiek van de bewoner integraal en in samenhang kan behandelen, waarbij de beslissingen in samenhang worden genomen en daarmee kunnen leiden tot duurzame oplossingen.	DB	D
1.5	34	Een nieuwe manier van werken zorgt er voor dat ketenpartners elkaar kennen en weten te vinden.	B	D
Subdoelstelling	Pilot (#)	Pilotdoel	Doelbereik	Bewijskracht
2.1	17	Een andere werkwijze bij scheidingen zorgt voor lagere materiële kosten voor de ouders.	B	EE
2.1	17	Een andere werkwijze bij scheidingen zorgt voor minder grote belasting van het rechterlijk apparaat.	B	EE
2.1	19	Een digitaal systeem levert informatie over uitkomst en tevredenheid waardoor vergoedingen gekoppeld kunnen worden aan de kwaliteit van de oplossing en niet meer aan de 'aard van het proces'.	NV	EE
2.1	20	Een nieuwe werkwijze resulteert in minder kosten voor rechtsbijstand.	NV	EE
2.1	22	Een reeds bestaande digitale route voor scheiding, de 'zelfregie-route', doorontwikkelen om ervaring op te doen met het gebruik van deze route als rechtshulp pakket.	GC	EE
2.1	26	Ervaring opdoen met de inzet van een rechtsbijstandsverzekeraar en zicht krijgen op de effectiviteit en doelmatigheid van de dienstverlening.	NPG	NVT
2.1	26	Ervaring opdoen met de inzet van een rechtsbijstandsverzekeraar en zicht krijgen op de mate waarin de voornamelijk digitale en telefonische behandeling aansluit bij de doelgroep van de gefinancierde rechtsbijstand.	NPG	NVT
2.1	26	Ervaring opdoen met de inzet van een rechtsbijstandsverzekeraar en zicht krijgen op de mate waarin burgers tevreden zijn over het proces en de uitkomst van de dienstverlening.	NPG	NVT
2.1	26	Ervaring opdoen met de inzet van een rechtsbijstandsverzekeraar en zicht krijgen op de kwaliteit van de geleverde diensten.	NPG	NVT
2.2	22	Een reeds bestaande digitale route voor scheiding, de 'zelfregie-route', doorontwikkelen zorgt voor een redelijke (dat is passende) vergoeding voor professionals.	NV	EE
2.2	28	Het doen van onderzoek naar een vergoedingssystematiek die aansluit bij adequate rechtsbijstand voor rechtzoekende verdachten in het ZSM-proces en bij de oplegging van een OM-strafbeschikking.	NPG	NVT
2.3	11	Een verlaging van de eigen bijdrage verhoogt het aantal instromers bij Uitelkaar.nl.	NE	GE
2.3	11	Wrb-gerechtigden die hun scheiding regelen via www.uitelkaar.nl en hiervoor een verlaagde eigen bijdrage betalen zijn tevreden met het resultaat.	NB	GE
2.3	11	Wrb-gerechtigden die hun scheiding regelen via www.uitelkaar.nl en hiervoor een verlaagde eigen bijdrage betalen bereiken duurzame oplossingen.	B	GE
2.4	28	Komen tot adequate rechtsbijstand voor rechtzoekende verdachten in het ZSM-proces en bij de oplegging van een OM-strafbeschikking.	NPG	NVT
2.4	29	Vroegtijdig doorverwijzen naar een slachtofferadvocaat geeft in een zo vroeg mogelijk stadium toegang tot passende informatie, hulp en advies bij juridische problemen.	B	EE
2.4	29	Een proactieve benadering van slachtoffers zorgt voor vroegtijdige juiste bijstand in het strafproces.	B	EE
2.4	29	Een andere werkwijze helpt slachtoffers van ernstige gewelds- en zedenmisdrijven om vroegtijdig de juiste bijstand te verkrijgen in het strafproces door middel van doorverwijzing naar slachtoffer-advocaten middels piketdiensten.	B	EE
2.5	10	De combinatie van online tool en laagdrempelig offline contactmogelijkheid zorgt voor naadloze en warme overdracht naar de gewenste oplossingsroute (mediator, gezinsvertegenwoordiger, relatietherapie, sociaal wijkteam) en geeft burgers keuzemogelijkheden.	GD	NVT
2.5	12	Een digitale applicatie stelt een aanpasbaar rapport op met de resultaten over de financiële situatie na scheiding.	B	EE

Subdoelstelling	Pilot (#)	Pilotdoel	Doelbereik	Bewijskracht
2.5	13	Een instrument waardoor tweedelijns rechtshulpverleners en/of andere maatschappelijk dienstverleners beter zijn aangesloten op het diagnose- en verwijsproces en worden zo volledig mogelijk geïnformeerd bij een doorverwijzing.	NPG	NVT
2.5	15	Een digitaal kennissysteem resulterend in minder onnodige doorverwijzingen naar de tweede lijn.	NB	EE
2.5	16	Een digitale applicatie geeft automatisch een schatting van het benodigde aantal rechtshulpverleners op basis van door rechtzoekenden verstrekte informatie.	NPG	NVT
2.5	18	Een digitale applicatie brengt alle betrokken partijen rondom en met client samen.	NV	EE
2.5	18	Een digitale applicatie faciliteert samenwerking tussen eerste en tweede lijn.	NV	EE
2.5	19	Een digitale applicatie zorgt voor een evenwichtige verdeling tussen zaken die behandeld kunnen worden door de nulde, eerste en tweede lijn.	NV	EE
2.5	22	In het kader van een digitale route voor scheiding, de mogelijkheden voor samenwerking met relevante (keten)partners, zoals sociaal wijkteam en rechtbank, onderzoeken en realiseren.	DB	EE
2.5	30	Een nieuwe werkwijze gericht op samenwerkingsafspraken tussen relevante ketenpartijen draagt bij aan oplossingsroutes, waardoor rechtzoekenden sneller en adequater worden geholpen bij hun huurgeschil	DB	D
2.5	31	Een uitgebreidere samenwerking tussen eerstelijns en tweedelijns rechtsbijstandverleners zorgt ervoor sneller tot passende oplossingen voor rechtzoekenden te komen.	DB	EE
2.5	32	Een samenwerkingsmodel waarmee het UWV met andere 1e en 2e lijn organisaties beter kan samenwerken en dat het leren stimuleert.	GC	EE
Subdoelstelling	Pilot (#)	Pilotdoel	Doelbereik	Bewijskracht
3.1	1	De werkwijze draagt eraan bij dat de toegang tot het sociaal domein van de gemeente responsiever wordt (Participatiewet).	GC	D
3.1	2	De werkwijze creëert inzicht in waarom uitkeringsgerechtigden bezwaar indienen, waarom ze daarbij wel of geen advocaat inschakelen en of ze denken even goed geholpen te zijn met hun juridische probleem als er geen procedure gestart zou worden.	GC	EE
3.1	5	De werkwijze voorkomt dat burgers in financiële problemen komen door een systeemfout tussen verschillende wetgevingen.	B	EE
3.1	6	Een handelingskader voor de betrokken professionals verbetert de ervaren kwaliteit van hulp en ondersteuning.	GC	D
3.1	6	Het vaststellen van samenwerkingsafspraken verbetert de ervaren kwaliteit van hulp en ondersteuning.	GC	D
3.1	8	Een routekaart draagt bij aan verbetering van de informatievoorziening, van de ondersteuningsmogelijkheden en van de mogelijkheden voor beroep.	B	EE
3.1	8	De werkwijze draagt bij aan het verbeteren van de ondersteuningsmogelijkheden.	B	EE
3.1	13	Een instrument bij multiproblematiek waarbij de rechtzoekende een gepersonaliseerde route aangeboden krijgt van passende (juridische) hulp waarbij rekening is gehouden met de breedte van zijn problematiek en zijn behoeften op zowel het functionele, emotionele als sociale vlak.	NPG	NVT
3.1	16	Het bezwaarlab geeft inzicht in relevantie en urgentie vanuit juridisch perspectief.	NPG	NVT
3.1	16	Het bezwaarlab geeft inzicht in zelfredzaamheid en zaakcomplexiteit.	NPG	NVT
3.1	16	Het bezwaarlab geeft inzicht in multiproblematiek en psychosociale context.	NPG	NVT
3.1	23	Het geschiloplossings-adviesinstrument ondersteunt professionals situaties en (dreigende) escalaties te herkennen en te adviseren over passende oplossingsroutes voor specifieke casussen	NPG	NVT
3.1	23	Het geschiloplossings-adviesinstrument sluit aan bij de (responsieve) werkprocessen bij bestuursorganen.	NPG	NVT
3.1	24	Het digitaal bezwaar platform maakt het mogelijk dat burger en bestuursorgaan in een centraal dossier kunnen werken en herkent de behoefte aan maatwerk.	NPG	NVT

Subdoelstelling	Pilot (#)	Pilotdoel	Doelbereik	Bewijskracht
3.1	24	Het digitaal bezwaar platform zorgt voor een centraal dossier waaruit gemakkelijk managementinformatie kan worden gehaald voor rapportage en procesverbetering.	NPG	NVT
3.2	3	Door consultant en burger gedragen oplossingen en/of beslissingen zorgen voor meer informele oplossingen en voorkomen bezwaar en beroep tegen beschikkingen van de gemeente.	NB	T
3.2	3	Meer integrale formulering van een (aan)vraag aan de voorkant zorgt voor meer informele oplossingen en voorkomt bezwaar en beroep tegen beschikkingen van de gemeente.	NB	T
3.2	3	De werkwijze zorgt voor meer informele oplossingen en voorkomen bezwaar en beroep tegen beschikkingen van de gemeente.	NB	T
3.2	6	Een nieuwe manier van werken voordat een beslissing genomen wordt, nadat een beslissing is genomen waar inwoner het niet mee een is en na het indienen van een bezwaarschrift verbeteren de ervaren kwaliteit van hulp en ondersteuning.	GC	D
3.2	7	De werkwijze zorgt voor een informele oplossing voor burgers die de informatieverplichting hebben verzaakt.	B	EE
3.2	8	De werkwijze draagt bij aan het informeel oplossen of voorkomen van (juridische) conflicten met inwoners.	NB	EE
3.2	16	Het bezwaarlab geeft duidelijkheid over procesverloop, rechtshulpstrategie en kosten.	NPG	NVT
3.2	24	Het digitaal bezwaar platform besteedt aandacht aan de vraag of de burger het meest gebaat is bij het indienen van een bezwaar of dat een alternatieve wijze van geschiloplossing beter is.	NPG	NVT
3.2	32	Door verbeterde samenwerking tussen het UWV en hJL de burger vroegtijdiger helpen bij het oplossen van problemen met het UWV.	B	EE
3.3	2	De werkwijze draagt bij aan een daling van het aantal bezwaarschriften van uitkeringsgerechtigden ten opzichte van het aantal voor bezwaar vatbare genomen besluiten.	B	EE

Tabellenda

Subdoelstelling: Zie voorblad bijlage voor welke subdoelstelling bij welke nummering hoort.

Pilot (#): Zie voorblad bijlage voor welke pilot bij welke nummering hoort.

Pilotdoel: Inhoudelijke beschrijving van pilotdoel.

Doelbereik: B = bereikt; DB = deels bereikt; NB = niet bereikt; NE = niet eenduidig; GC = geen conclusie; NV = niet vastgesteld; GD = geen doelbereik; NPG = niet in praktijk gebracht; NVT = niet van toepassing.

Bewijskracht: GE = goede empirische aanwijzingen; EE = eerste empirische aanwijzingen; D = beschrijvende aanwijzingen, nog geen bewijskracht; T = theoretische aanwijzingen; NVT = niet van toepassing.

Het Wetenschappelijk Onderzoek-
en Datacentrum (WODC),
Kennisinstituut voor de rechtsstaat,
is een onafhankelijk kennisinstituut
dat valt onder het ministerie van
Justitie en Veiligheid. Het WODC
draagt bij aan behoud en
verbetering van de rechtsstaat via
het (laten) uitvoeren van kwalitatief
hoog wetenschappelijk onderzoek.
En door het aanbieden van
gevraagde en ongevraagde kennis,
verbeterpunten en (waar mogelijk)
denkrichtingen.

Meer informatie:

www.wodc.nl