

INZICHT IN PILOTS RECHTSBIJSTAND IN HET KADER VAN DE STELSELVERNIEUWING

KLANT
KENMERK
AUTEUR(S)
DATUM
VERSIE

Ministerie van Justitie en Veiligheid
SK/bv/3209
Michiel Blom, Renee van Haaren, Suzanne Kluit en Maaïke Zoutenbier
12 oktober 2022
Definitief

Inhoudsopgave

	Managementsamenvatting	3
1	Inleiding	4
1.1	Achtergrond: input stelselvernieuwing en eindevaluatie pilotprogramma's	4
1.2	Doelstelling en onderzoeksvragen	4
1.3	Onderzoeksaanpak	5
1.4	Leeswijzer	6
2	Overzicht van pilots	8
2.1	Inhoudelijke thema's en doelgroepen	8
2.2	Plek in het huidige stelsel en aansluiting bij doelstellingen	10
3	Inzicht in pilots: tussentijdse bevindingen	12
3.1	Voortgang pilots	12
3.2	Bereikte rechtzoekenden	12
3.3	Tussentijdse bevindingen	12
3.3.1	<i>Project- of procesmatige bevindingen</i>	13
3.3.2	<i>Online tools en platforms</i>	13
3.3.3	<i>Samenwerking professionals sociaal en juridisch domein</i>	14
3.3.4	<i>Conflictoplossing overheid en burger en voorkomen bezwaar</i>	15
4	Borging en implementatie: randvoorwaarden en aandachtspunten	17
4.1	Wens om werkwijzen voort te zetten breed gedragen onder projectleiders	17
4.2	Financiering en andere factoren bepalend voor vervolg	17
4.3	Aandachtspunten voor implementeren pilotwerkwijzen of -producten	18
4.3.1	<i>Eigenaarschap niet altijd duidelijk belegd</i>	19
4.3.2	<i>ICT-middelen vormen in de pilotfase geen aandachtspunt, mits de 'basis op orde' is</i>	19
4.3.3	<i>Steun en beschikbaarheid ketenpartners zijn niet altijd vanzelfsprekend</i>	20
4.3.4	<i>Draagvlak en voldoende capaciteit zijn belangrijk bij implementatie van werkwijzen</i>	20
4.4	Slotbeschouwing	21
A.	Factsheets pilots	22

Managementsamenvatting

30 pilots op het gebied van rechtsbijstand

Ontwikkeld worden:



De pilots zien het meest op:



Pilots vallen onder programma's of regelingen van



Directe gebruikers van de werkwijze of tool zijn



De meeste pilots lopen tot eind 2022

Tussentijdse bevindingen

- **Proces van opzetten pilots:** enthousiaste projectleiders zijn een drijvende kracht, maar er kan daarmee veel afhangen van individuen. Een onderzoekende of verkennende fase is nuttig, maar beslismomenten inbouwen is belangrijk. Draagvlak blijft een belangrijke randvoorwaarde. Een flexibele en lerende aanpak kan noodzakelijk zijn om een pilot relevant te houden.
- **Online tools:** aantallen gebruikers zijn soms lager dan verwacht, bekendheid genereren en een gedegen testfase kosten immers tijd. Verkennende fasen zijn belangrijk, vooral om de behoeften van professionals en de doelgroep in kaart te brengen.
- **Samenwerking sociaal en juridisch domein:** ervaringen met intensievere samenwerking zijn positief. Aandacht voor heldere onderlinge verwachtingen, het betrekken van professionals aan de voorkant en een duidelijke scope en visie dragen bij aan succesvolle verbinding. Aansluiting van lokale op landelijke partners kan een knelpunt vormen, met name bij beperkte capaciteit.
- **Conflictoplossing (tussen burger en overheid):** responsief werken vraagt om specifieke vaardigheden, wat niet moet worden onderschat. Een responsieve aanpak op kleine schaal kan al veel betekenen in het voorkomen van bezwaar, waar een gespecialiseerde aanpak in grotere gemeenten noodzakelijk kan zijn. Het veelvuldig indienen van bezwaar kan tot slot een indicatie zijn van multiproblematiek.

Borging en implementatie: blik op de toekomst

Onder projectleiders wordt **de wens breed gedragen om met 'hun' werkwijze of product door te gaan na afloop van de pilotperiode** (9 pilots), al is dat vaak afhankelijk is van bepaalde factoren (12 pilots). De beschikbaarheid van voldoende **financiering** is een van de belangrijkste bepalende factoren voor een vervolg.

Aandachtspunten zijn verder:

- Beschikbaarheid van ketenpartners (zeker op grotere schaal);
- Draagvlak binnen en buiten de organisatie;
- Financiering (gebrek daaraan kan effect hebben op bijvoorbeeld tempo implementatie of borging);
- Tijd/capaciteit;
- Borging in de organisatie (van tijdelijk naar structureel karakter);
- Beschikbaarheid van geschikte professionals voor toepassing van een specifieke aanpak.

Eigenaarschap, financiering en data



Er bestaat nog veel onduidelijkheid over het eigenaarschap van de pilots.



Vaak is nog onbekend of en hoe financiering beschikbaar komt voor bredere implementatie van ontwikkelde werkwijzen en producten.



In de werkwijzen die worden ontwikkeld lijkt de overdracht van data geen issue te zijn. Bij de online tools zal dit waarschijnlijk wel een aandachtspunt zijn, mochten deze voortgezet worden.

1 Inleiding

1.1 Achtergrond: input stelselvernieuwing en eindevaluatie pilotprogramma's

In november 2018 heeft de minister voor Rechtsbescherming aan de Tweede Kamer de contouren geschetst voor de vernieuwing van het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand. Een goed functionerend systeem van rechtsbijstand biedt iedereen toegang tot het recht, onafhankelijke rechtsbescherming, dienstverlening van hoge kwaliteit en kan bovendien langere tijd mee. Die uitgangspunten vormen de toetssteen voor de vernieuwing van het rechtsbijstandsstelsel. In 2018 is een traject gestart om het stelsel van de gesubsidieerde rechtsbijstand te vernieuwen. Het programma van deze stelselvernieuwing hanteert sinds eind 2019 een aanpak waarbij elementen van de stelselvernieuwing in de praktijk worden getoetst in experimenten en pilots. De uitkomsten van die experimenten en pilots vormen input voor de beleidsontwikkeling en de wetgeving waarmee de stelselvernieuwing vorm moet krijgen.

Het voorliggende onderzoek heeft betrekking op dertig pilots die in deze pilotfase zijn gestart. De pilots zijn breed gericht op rechtsbijstand en relateren aan de doelstellingen van het nieuwe stelsel. Deze dertig pilots komen overeen met de pilots die steeds opgenomen zijn in het pilot-overzicht van het ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV).¹ Er is echter gekozen een viertal pilots die relateren aan rechtsbijstand in het strafrecht niet mee te nemen in het onderhavige onderzoek, deze worden in een aparte evaluatie onderzocht. Over iedere pilot is een factsheet gemaakt, deze zijn te vinden in bijlage A.

De dertig pilots zijn zeer divers in organisatie, aard en timing en lopen onder verschillende programma's: een programma bij Divosa, een subsidieregeling bij de Raad voor Rechtsbijstand (hierna: de Raad), maar ook rechtstreeks gesubsidieerd door het ministerie van JenV. Mede door deze diversiteit ontbreekt het aan een compleet overzicht over de inhoud van deze pilots en over de beoogde eindresultaten en producten. Medio 2023 vindt een overkoepelende eindevaluatie plaats van deze pilots, op basis van individuele eindevaluaties. Het is nu echter nog lastig te bepalen op welke elementen in het bijzonder de focus moet liggen in deze evaluatie en welke aandachtspunten met dat onderzoek verhelderd moeten worden. Desalniettemin zullen er pilots zijn waarover tijdig keuzes gemaakt moeten worden ten aanzien van voortzetting of doorontwikkeling, waarmee niet gewacht kan worden tot na de eindevaluatie in 2023.

Het ministerie van JenV heeft daarom aan Significant Public gevraagd overzicht te creëren en inzicht te genereren in de informatie die al wel beschikbaar is. Dus als het ware een 'foto' te nemen van de pilots en mogelijke bevindingen op dit moment. Het huidige rapport kan als een tussenstand worden gezien waarin de huidige stand van zaken van de pilots wordt geschetst en een eerste overkoepelend beeld wordt gegeven. Significant Public is reeds betrokken bij de monitoring en evaluatie van de pilots die onder het programma van Divosa en de regeling van de Raad worden uitgevoerd, evenals bij de pilot die in de gemeente Rotterdam (gebied Feijenoord en eerder de wijk Hillesluis) gedraaid wordt. Onderzoekers van Significant Public zijn verantwoordelijk voor de opzet en uitvoering van tussen- en eindevaluaties van deze pilots, of hebben een review rol waarbij zij meelezen op opgeleverde (tussen)evaluaties.

1.2 Doelstelling en onderzoeksvragen

Het doel van deze opdracht is het verkrijgen van inzicht in en overzicht van de lopende pilots die gerelateerd zijn aan de stelselvernieuwing rechtsbijstand. Die inzichten zullen worden gebruikt in de aanloop naar het ontwerp van het vernieuwde stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand. Het rapport bevat onderzoeksvragen die zien op de individuele pilots. Deze onderzoeksvragen hebben met name betrekking op de stand van zaken, implementatie en borging van de pilots:

¹ Te raadplegen op: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2022/07/06/tk-bijlage-vgr7-pilotoverzicht-versie-tk>.

-
- a. Basisgegevens
- i. Wat wordt er precies ontwikkeld? Wat zijn de beoogde resultaten aan het eind van de pilotperiode? Deze kunnen eventueel al bijgesteld zijn tijdens de looptijd van de pilot.
 - ii. Voor welke onderdelen van het stelsel - zoals omschreven in de Contourennota - biedt deze pilot inzichten? Is er afstemming met pilots die zich met dezelfde onderdelen van het stelsel bezighouden en zo ja, hoe vindt dit plaats?
 - iii. Wie is de doelgroep van de werkwijze/het product?
 - iv. Wie zijn de beoogde gebruikers van de werkwijze/het product?
 - v. Is het product/de werkwijze getoetst met echte gebruikers?
 - vi. Ziet het op bepaalde rechtsgebieden, specifieke problemen of een specifieke locatie (schaal)?
 - vii. Hoeveel mensen zijn geholpen door de pilot en hoeveel mensen zullen gebruik kunnen maken van de werkwijze?
 - viii. Wie zijn de betrokken partijen in de pilot en wat is hun rol?
 - ix. Welke ICT/IV-middelen worden gebruikt of ingezet voor het product/de werkwijze?
 - x. Waar ligt het eigenaarschap van het product/de werkwijze (waaronder intellectueel eigendomsrechten)? Is het nieuw ontwikkeld of is het onderdeel van een 'off-the-shelf'-product van de piloteigenaren? Wat betekent dat voor eventuele overname door/inbedding in het nieuwe stelsel? Is er rekening gehouden met de overdraagbaarheid hiervan naar andere partijen? Met welk juridisch kader is rekening gehouden?
- b. Stand van zaken
- i. Loopt de pilot op schema, is het product of de werkwijze gereed aan het eind van dit jaar?
 - ii. Hoe zien de uitvoerders van de pilot de verdere ontwikkeling van het product na afloop van de subsidie, willen zij er zelf mee door (en op welke manier) of zijn zij bereid het eventueel over te dragen aan partijen binnen het stelsel?
 - iii. Wat gebeurt er met het ontwikkelde product/werkwijze als de subsidie ophoudt einde 2022?
- c. Implementatie en borging
- iv. Is er al nagedacht over implementatie en borging bij bepaalde partijen, en zo ja, welke inzichten heeft dat opgeleverd? Welke partijen? Hoe wordt gekeken naar de financiering daarvan? Hoe past het in de huidige bedrijfsvoering? Is er eventueel een kosten-batenanalyse of businesscase gemaakt?
 - v. Hoe wordt gekeken naar de borging van de eindresultaten door de belangrijkste partijen in het stelsel (JenV, Raad, Divosa, Juridisch Loket)?
 - vi. Op welke manier wordt de pilot geëvalueerd en wat zijn de belangrijkste punten in de evaluatie?
- d. Casusomschrijvingen
- i. Kies per pilot één beeldende casus en omschrijf deze, met daarbij aandacht voor de concrete toegevoegde waarde vanuit het perspectief van de rechtzoekende.
- e. *Catch-all*
- i. Zijn er nog andere opvallende observaties/bevindingen die van belang zijn om inzicht in de pilots te verkrijgen die niet in de voorgaande vragen zijn opgenomen?

Daarnaast bevat het rapport twee pilotoverstijgende onderzoeksvragen die gaan over de dwarsverbanden tussen pilots en te onderscheidende clusters, en over wat nodig is voor een eventuele borging van resultaten:

- a. Welke dwarsverbanden of clusters zijn te onderscheiden?
- b. Geef een doorkijk naar wat er nodig is voor een eventuele borging van resultaten, bijvoorbeeld wetgeving, randvoorwaarden als ICT, ketensamenwerking, AVG en financiering, en geef daarbij specifiek aan wat er op het desbetreffende terrein nodig is.

1.3 Onderzoeksaanpak

In het onderzoek zijn de volgende stappen ondernomen om te komen tot een adequate beantwoording van de onderzoeksvragen.

Stap 1 - Startbijeenkomst met opdrachtgever en reflectiegroep: Kort na gunning van de opdracht is een startbijeenkomst gehouden met het ministerie van JenV om eventuele aandachtspunten bij het onderzoek te bespreken en om afspraken te maken over de praktische uitvoering van de opdracht. Kort daarop vond de eerste bijeenkomst met de reflectiegroep plaats. De reflectiegroep bestaat uit deelnemers vanuit het ministerie van JenV, het Juridisch Loket (hJL), de Raad en Divosa. De reflectiegroep is ingericht om mee te kijken met het onderzoek, de aanpak, de vragenlijsten en de rapportage.

Stap 2 - Verzamelen informatie per pilot en opstellen factsheets: Om de informatie over de dertig pilots efficiënt te kunnen verzamelen, is op basis van de onderzoeksvragen een uitgebreide vragenlijst met antwoordformat opgesteld en verstuurd naar de projectleiders van de pilots. Er zijn twee varianten van de vragenlijst gemaakt, een korte en een lange versie. De korte versie is verstuurd naar de pilots waar onderzoekers van Significant Public al betrokken zijn voor monitoring en evaluatie. De lange versie is verstuurd naar de pilots waar Significant Public niet bij betrokken is. Significant Public beschikt over de plannen van aanpak en tussentijdse evaluaties van de pilots uit het Divosa programma en een deel van de pilots van de Raad, die gebruikt zijn om de informatie uit de korte vragenlijsten aan te vullen. De onderzoekers uit deze projecten zijn gevraagd de relevante informatie per pilot aan te leveren.

De informatie uit de vragenlijsten hebben we verder aangevuld met bestaande documentatie, zoals projectplannen, tussentijdse rapportages en -metingen. Waar informatie over (een deel van) de pilots ontbrak, is nogmaals contact gezocht met de relevante projectleiders om deze lacunes aan te vullen. Op basis van deze informatie is per pilot een factsheet opgesteld met daarin visueel overzichtelijke, beknopte beantwoording van de onderzoeksvragen per pilot. Dit is gedaan volgens een vast format dat we vooraf hebben opgesteld en hebben besproken met de opdrachtgever.

Stap 3 - Analyse dwarsverbanden: In deze stap zijn de pilotoverstijgende onderzoeksvragen beantwoord. Hiervoor is allereerst een analysesessie georganiseerd met het onderzoeksteam en JenV waarin we hebben gezocht naar de dwarsverbanden tussen de pilots en naar clusters van gemeenschappelijke kenmerken. Vervolgens zijn vanuit de beschikbare informatie van de pilots gemeenschappelijke (rand-)voorwaarden geïdentificeerd voor borging van resultaten (wetgeving, ICT, ketensamenwerking, AVG en financiering). Hierop is een overkoepelende analyse uitgevoerd.

Stap 4 - Rapportage: De factsheets zijn integraal onderdeel van deze eindrapportage. Aanvullend hierop bevat het eindrapport een beschrijving van de huidige stand van zaken omtrent de pilots met de eerste relevante bevindingen. Het rapport is besproken met de reflectiegroep.

1.4 Leeswijzer

Het onderhavige rapport is als volgt opgebouwd. In het tweede hoofdstuk geven we een overzicht van de pilots, naar inhoudelijke thema's en soort product of werkwijze die ontwikkeld wordt. De indeling van de pilots naar verschillende thema's en doelgroepen, is op basis van een analyse gemaakt door de onderzoekers. Hiervoor hebben we ons uiteraard gebaseerd op de informatie die bij de pilots is opgehaald. Projectleiders hebben in de vragenlijst wel zelf aangegeven welke doelen voor het nieuwe stelsel 'hun' pilot op aansluit.

In hoofdstuk 3 geven we een overkoepelend beeld van tussentijdse bevindingen. Omdat het tussentijdse bevindingen zijn, beperken we ons hierin enigszins en benadrukken we dat dit een tussenstand is en niet definitief of volledig. In het vierde hoofdstuk staan we stil bij de borging en implementatie van de pilots. We staan stil bij de plannen van projectleiders om een vervolg te geven aan de werkwijzen of producten uit de pilots en welke randvoorwaarden en aandachtspunten daarop van toepassing zijn. Ook hierin scheppen we overzicht op basis van een indeling en analyse van Significant Public. We baseren ons daarbij op de input gegeven door projectleiders en de beschikbare evaluaties of plannen van aanpak voor een vervolg.

Door deze opbouw heen zijn ter illustratie een aantal voorbeeld casussen van pilots opgenomen. Zo geven we een inkijkje in wat de pilots in de praktijk daadwerkelijk inhouden en geven we kleuring aan het overkoepelende beeld waar het rapport met name op ziet. De casussen zijn beschreven door de projectleiders van de pilots en zijn (licht) geredigeerd door Significant Public.

Leeswijzer stelsel gesubsidieerde rechtsbijstand

We onderscheiden meerdere 'lijnen' binnen de gesubsidieerde rechtsbijstand, waaraan vaak verwezen wordt in deze rapportage. We zetten deze kort uiteen.

0° lijn – refereert aan zelfhulp bij juridische vragen, veelal met online informatievoorziening zoals de website van het Juridisch Loket (hJL).

1° lijn – refereert aan rechtsbijstand verleend door het hJL.

2° lijn – refereert aan rechtsbijstand verleend door een advocaat of mediator.

Bron. Raad voor Rechtsbijstand, www.raadvoorrechtsbijstand.org.

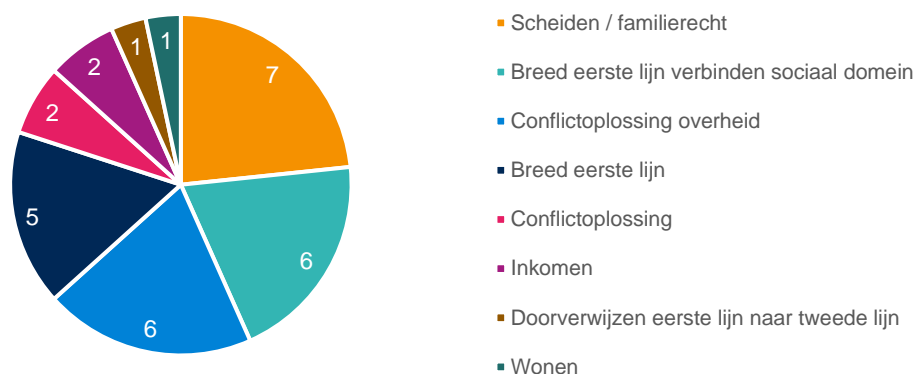
2 Overzicht van pilots

In dit hoofdstuk schetsen we een overkoepelend beeld van de pilots, waar zij zich inhoudelijk op richten en op welke doelgroepen. We geven hierbij aan hoeveel pilots op bepaalde onderwerpen of doelgroepen gericht zijn, maar het kan zijn dat de gepresenteerde aantallen niet overal optellen tot de dertig pilots waar dit onderzoek zich op richt. Dit komt omdat in sommige gevallen informatie onvolledig is.

2.1 Inhoudelijke thema's en doelgroepen

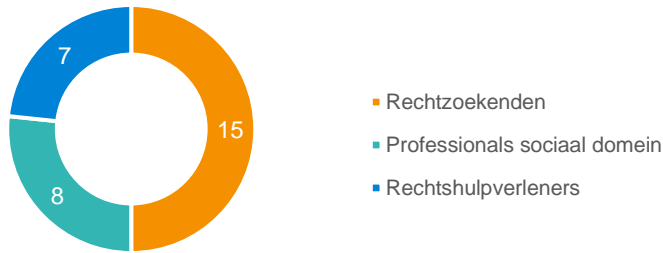
De pilots hebben betrekking op verschillende rechtsgebieden en domeinen. We hebben de pilots op hoofdlijnen ingedeeld in een aantal categorieën, om een beeld te geven van de thema's die in de pilots aan de orde komen. In Figuur 1 is te zien dat een groot deel van de pilots is gericht op scheidingen, breed gericht is op de eerste lijn en de verbinding daarvan met het sociaal domein, en conflictoplossing tussen de burger en overheid. Twee pilots zijn gericht op conflictoplossing in meer algemene zin. De thema's 'doorverwijzen eerste lijn naar tweede lijn', 'wonen' en 'inkomen' komen minder vaak voor en hebben respectievelijk slechts betrekking op één of twee pilots.

Kanttekening hierbij is wel dat dit geen strakke afbakening betreft. Veel pilots zien op meerdere aspecten van rechtsbijstand. Een pilot kan dus zowel gericht zijn op scheiden als op de verbinding met het sociaal domein. Scheiden is dan het hoofdthema en valt in deze verdeling dan ook onder 'scheiden / familierecht'. Breed eerste lijn verbinden sociaal domein ziet met name op het inbrengen van juridische kennis bij sociale partners of het in grotere mate samenbrengen van sociale en juridische professionals. Dit kan op allerlei juridische thema's betrekking hebben of meer gefocust zijn op bepaalde deelonderwerpen.



Figuur 1. Verdeling pilots naar rechtsgebied of domein

We hebben ook een indeling gemaakt naar doelgroep waarop de pilots betrekking hebben. Onder de directe doelgroep van de pilot verstaan we de gebruikers van de werkwijze of het product dat ontwikkeld wordt. Wanneer de pilot bijvoorbeeld een werkwijze betreft, zijn rechtshulpverleners en/of professionals in het sociaal domein vaak de 'gebruikers' van de pilot. Een pilot kan ook de vorm hebben van een online tool; in dat geval zijn de rechtzoekenden (vaak) de gebruikers. Maar er zijn ook enkele tools die zich deels richten op rechtshulpverleners, door systemen te bieden waarin zowel rechtzoekenden als hulpverleners hulpvragen en informatie bij kunnen houden. In Figuur 2 is te zien dat ongeveer de helft van de pilots direct gericht is op rechtzoekenden. Bij de andere helft van de pilots bestaat de directe doelgroep (met name) uit professionals uit het sociaal domein of uit rechtshulpverleners.



Figuur 2. Verdeling pilots directe doelgroep of gebruikers

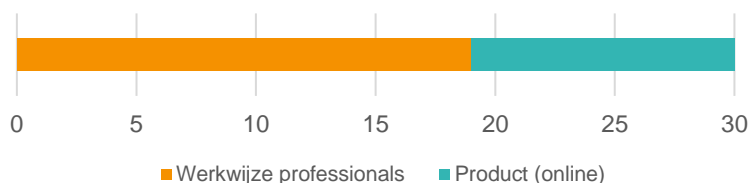
De pilots zijn erop gericht een nieuwe werkwijze óf een product in de vorm van een online tool of platform te ontwikkelen. In 19 gevallen is het eindproduct van de pilot een nieuwe werkwijze en in 11 pilots wordt een online product ontwikkeld, zoals ook weergegeven in Figuur 3. Binnen deze werkwijzen en producten is sprake van een grote verscheidenheid aan inhoudelijke thema's. Sommige thema's komen zowel terug bij werkwijzen als bij tools, er is daarin geen duidelijke onderverdeling. Van de pilots die te maken hebben met scheidingen bijvoorbeeld, betreffen sommige een werkwijze en andere een online tool of platform. Dit thema komt terug in zowel het programma van Divosa als dat van de Raad, alsook in pilots die direct in opdracht van JenV zijn uitgevoerd.



Voorbeeld casus pilot Berekenjescheiding.nl

Een rechtzoekende had van zijn partner te horen gekregen dat ze wilde scheiden. Hij was behoorlijk geschrokken en maakte zich vooral zorgen over de zorg voor de kinderen, de hoogte van de alimentatie en de financiële gevolgen van de echtscheiding (het gezin heeft een lager inkomen). Voordat er hulp was ingeschakeld heeft hij zelf gratis verschillende scenario's doorgerekend voor de zorg voor de kinderen op berekenjescheiding.nl. Dit bracht voldoende rust om daarna samen met zijn vrouw in gesprek te gaan bij een advocaat/mediator. De in berekenjescheiding.nl gemaakte berekening werd aan de advocaat overgedragen voor het dossier. De alimentatiebedragen uit berekenjescheiding.nl kwamen overeen met de berekening van de advocaat.

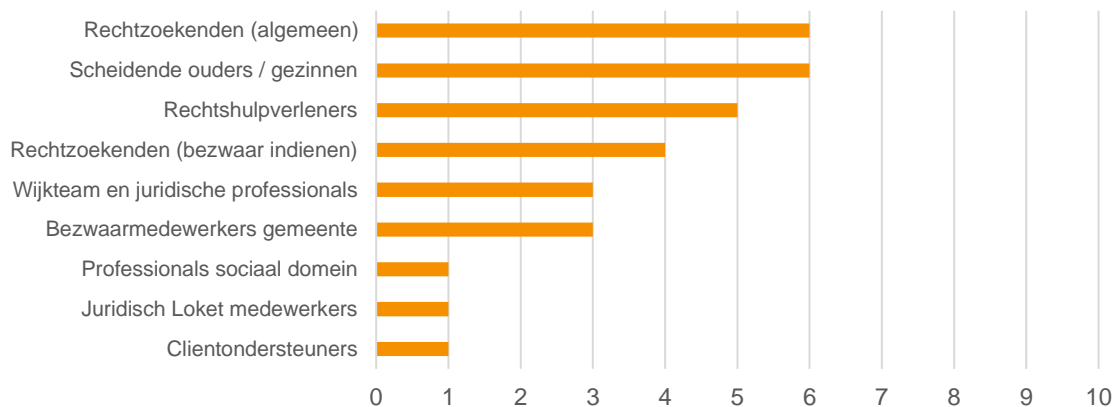
De pilots die te maken hebben met het verbinden van de eerste lijn en het sociaal domein richten zich overwegend op hulpverleners uit het sociaal domein, maar ook in twee gevallen met name op rechtshulpverleners. Op één na betreffen deze pilots het ontwikkelen of uitproberen van een nieuwe werkwijze. Pilots breed gericht op de eerste lijn wisselen sterker wat betreft hun doelgroep, dit is vrij gelijk verdeeld over rechtzoekenden en (rechts)hulpverleners. Pilots gericht op conflictoplossing (tussen burger en overheid of meer algemeen) zijn vrij divers wat betreft hun doelgroep. Vijf zijn directer gericht op rechtzoekenden en drie op juridische of sociale professionals. Drie betreffen een online product, vijf een werkwijze. De pilot die inhoudelijk ziet op problematiek rondom wonen is daarnaast gericht op geschiloplossing.



Figuur 3. Verdeling pilots naar werkwijze van/voor professionals of product (online)

De 'indirecte' doelgroep van de pilot bestaat uit de groep die uiteindelijk een (positief) effect moet ondervinden van de pilot. In Figuur 4 is een indeling van de pilots naar deze groepen weergegeven. Ook hier zijn we uit gegaan van de

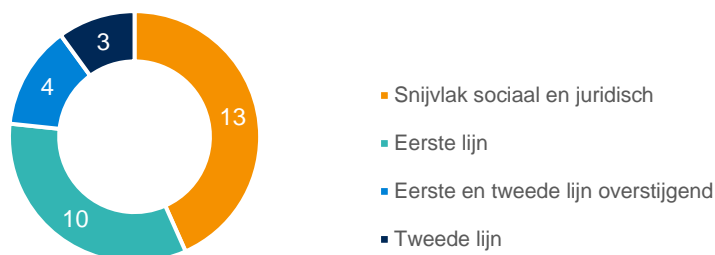
doelgroep waar de pilot zich primair op richt, het kan zijn dat andere groepen ook betrokken zijn of geholpen kunnen worden. De pilots hebben relatief vaak betrekking op rechtzoekenden (algemeen) (6) en scheidende ouders/gezinnen (6). Ook rechtshulpverleners vormen een groot deel van de uiteindelijke doelgroep (5), gevolgd door rechtzoekenden bij het indienen van bezwaar (4). Er zijn drie pilots die gericht zijn op het wijkteam en juridische professionals en eveneens drie pilots gericht op bezwaarmedewerkers van de gemeente. De overige drie pilots hebben respectievelijk betrekking op professionals in het sociaal domein, medewerkers van hJL of cliëntondersteuners.



Figuur 4. Doelgroep pilots bij wie uiteindelijk effect moet optreden

2.2 Plek in het huidige stelsel en aansluiting bij doelstellingen

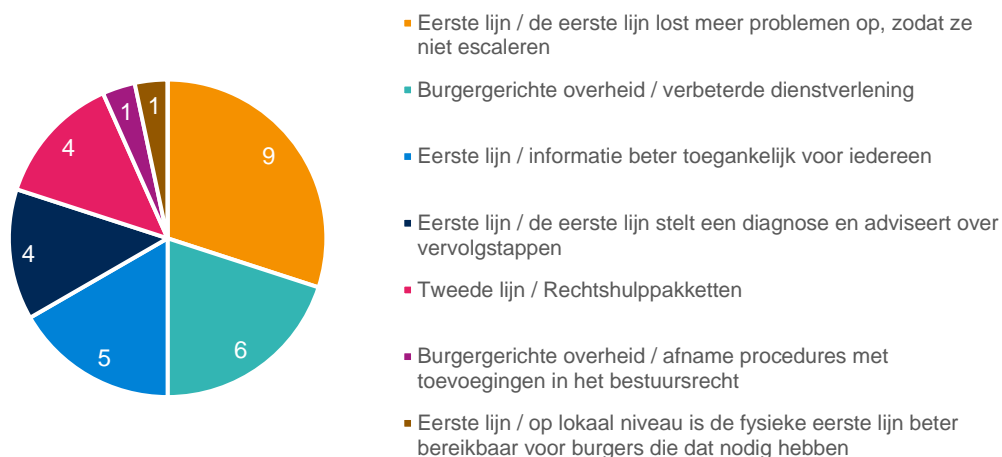
In Figuur 5 is te zien op welke plek in het huidige stelsel de pilots betrekking hebben. Dit betreft wederom een grove indeling in het stelsel om een idee te geven van waar de pilots op zien. Veel pilots bevinden zich op het snijvlak van het sociaal en juridisch domein. Dit is logisch omdat de negen Divosa-pilots daar vooral op gericht zijn. Verder richten veel pilots zich breed op de eerste lijn. De overige pilots hebben of (met name) betrekking op de eerste en tweede lijn of (met name) op de tweede lijn. Met 'eerste en tweede lijn overstijgend' doelen we hier op initiatieven die bijvoorbeeld doorverwijzingen van eerste naar tweede lijn faciliteren of die mensen toeleiden naar de hulp die zij nodig hebben, wat beide eerste- of tweedelijns hulp kan zijn.



Figuur 5. Pilots naar plek in het huidige stelsel

Pilots die zich met name bevinden in de eerste lijn aan, zien qua thema of rechtsgebied (Figuur 1) ook veelal op het thema 'breed eerste lijn'. Maar er zijn ook pilots die in het huidige stelsel passen in de eerste lijn die zien op scheiden, wonen, inkomen en conflictoplossing met de overheid. Pilots die zich op het snijvlak van sociaal en juridisch domein bevinden zijn logischerwijs overwegend pilots die zich richten op een nieuwe werkwijze en zich primair richten op professionals als directe doelgroep. Vaak zijn dit pilots gericht op de verbetering van de samenwerking tussen sociale en juridische professionals.

In Figuur 6 is te zien op welke doelen van het nieuwe stelsel de pilots aansluiten, zoals aangegeven door de projectleiders van de pilots zelf. Een groot deel van de pilots sluit aan op de eerste lijn en het oplossen van problemen voordat deze escaleren. Verder zijn veel pilots gericht op verbeterde dienstverlening (burgergerichte overheid) en de andere doelstellingen voor de eerste lijn. Projectleiders van vier pilots geven aan dat deze aansluiten bij de nieuwe rechtshulp pakketten.



Figuur 6. Aansluiting pilots bij doelen nieuwe stelsel

Bij de pilots die aansluiten bij doelstellingen gericht op de eerste lijn komt vaker de samenwerking tussen sociaal en juridisch domein terug, maar dit komt ook terug bij pilots die aansluiten op doelstellingen voor een burgergerichte overheid. Bijvoorbeeld omdat de doelgroep van een werkwijze professionals uit het sociaal domein zijn. Van de vier pilots die zich scharen onder de tweede lijn in het nieuwe stelsel, relateren er drie sterk aan scheiden. De vierde aan conflictoplossing met de overheid. De pilots die relateren aan doelstellingen van een burgergerichte overheid betreffen, op één uitzondering na, allemaal nieuwe werkwijzen van professionals.



Voorbeeld casus pilot Samen Recht Vinden

Twee gepensioneerde mannen wonen in een appartementengebouw van een woningcoöperatie. Onder hun appartement zit een kantoor. De eigenaar van de ruimte zit met de woningcoöperatie in de VVE van het gehele complex. Het kantoor stopt en de eigenaar verhuurt de ruimte aan een afhaalrestaurant. De mannen ervaren veel geluids- en stankoverlast. Zij kunnen verschillende juridische wegen bewandelen. Daarnaast kan de woningcoöperatie de eigenaar van het pand aanspreken. Het afhaalrestaurant kan weer de verhuurder aanspreken als het restaurant gesloten moet worden. De partijen stemmen echter in met ondersteuning van Samen Recht Vinden.

Er worden meerdere gesprekken gevoerd onder leiding van medewerkers van Samen Recht Vinden. Na zes gesprekken wordt gezamenlijk een oplossing gevonden. Er wordt besloten dat het afhaalrestaurant een ander pand gaat zoeken. De verhuurder gaat op zoek naar een nieuwe huurder. Betrokken gemeenteambtenaren zorgen ervoor dat het afhaalrestaurant in de tussentijd geen dwangsommen opgelegd krijgt.

3 Inzicht in pilots: tussentijdse bevindingen

In dit hoofdstuk staan we stil bij de stand van zaken en tussentijdse resultaten van de pilots tot nu toe. We schetsen een overkoepelend beeld van opvallende resultaten en bevindingen die vaker terug komen. Het doel van dit hoofdstuk is om een aantal relevante eerste inzichten te geven, maar we pretenderen hierbij niet volledig te zijn en benadrukken dat deze bevindingen niet definitief zijn. Bevindingen kunnen nog veranderen en worden uitgediept in de individuele eindevaluaties en richting de overkoepelende eindevaluatie van pilots die door het ministerie van JenV zal worden uitgezet in 2023.

3.1 Voortgang pilots

De looptijd van de pilots verschilt, evenals de periode waarin ze lopen. De pilots van de Raad en Divosa lopen tot het einde van 2022. In het programma van Divosa zijn de pilots begin 2021 met de uitvoering gestart, waar dit in het programma van de Raad iets eerder was. De pilots van Divosa kennen nog een borgings- en implementatiefase die loopt tot medio 2023. Deze periode zal niet meegenomen worden in de eindevaluatie van Divosa-pilots, die nog altijd eind 2022 plaats zal vinden. Pilots uit het deelprogramma Burgergerichte overheid kennen een langere doorlooptijd omdat deze later gestart zijn en ook niet in wetgeving verankerd hoeven te worden.² Deze pilots hoeven dan ook niet eind 2022 afgerond te zijn. Een aantal pilots zijn ten tijde van dit tussentijdse beeld al afgerond en geëvalueerd. Een drietal pilots is vroegtijdig beëindigd nadat er niet genoeg aanleiding was om verder te gaan met volgende fasen, of vanwege een gebrek aan capaciteit.

3.2 Bereikte rechtzoekenden

Inmiddels zijn de meeste pilots in een uitvoerende fase, waarin er gewerkt wordt met of hulp verleend wordt aan rechtzoekenden. In de vragenlijst hebben we gevraagd naar het aantal bereikte rechtzoekenden. Deze vraag is (nog) niet voor alle pilots relevant, bijvoorbeeld wanneer zij zich primair richten op professionals, zich nog in de testfase van hun product bevinden of vroegtijdig gestopt zijn. Ook zijn sommige pilots sowieso gericht op het ontwikkelen van een product of tool, waarvoor de hele pilotperiode is voorzien. Het plan van aanpak bevat dan geen operationele fase waarin al rechtzoekenden bereikt worden. Hiernaast verschillen de pilots ook zodanig van aanpak dat een tiental rechtzoekenden bereikt in de ene pilot heel veel en in een andere heel weinig is. Totale aantallen of gemiddelden zijn dan ook niet relevant om te vermelden. Wat wel een interessant beeld kan geven, is in hoeverre pilots meer of minder rechtzoekenden hebben bereikt dan verwacht of het streven was. Negen pilots geven aan dat zij minder rechtzoekenden hebben bereikt dan verwacht. Vijf geven aan dat dit er meer zijn en zes dat dit naar verwachting is. Bij de overige pilots is dit niet van toepassing of onbekend. Er is hierbij geen duidelijk verschil tussen pilots die een product of een werkwijze ontwikkelen.

3.3 Tussentijdse bevindingen

We staan stil bij tussentijdse bevindingen aan de hand van de volgende thema's:

- a. Project- of procesmatige bevindingen ten aanzien van de opzet en uitvoering van pilots;
- b. De online tools en platforms;
- c. Samenwerking tussen sociaal en juridisch domein;
- d. Conflictoplossing burger en overheid/het voorkomen van bezwaren.

² Dit betreft de pilots Digitaal bezwaarplatform, Versterking samenwerking hJL en UWV, en de ADR ondersteuningstool.

3.3.1 Project- of procesmatige bevindingen

Een aantal bevindingen die wij al kunnen benoemen zien vooral op de projectmatige en procesmatige kant van het opzetten van pilots. Deze bevindingen blijven relevant bij het invoeren van nieuwe werkwijzen of tools in het publieke domein op landelijk of gemeentelijk niveau. De volgende ervaringen komen vaker terug:

- a. **Enthousiaste projectleiders zijn een drijvende kracht, maar kunnen een risico zijn** – Afhankelijkheid van een kwartiermaker of projectleider, die de pilot trekt en op schema en onder de aandacht houdt, kan goed werken maar ook een knelpunt worden. Een projectleider die zich hard maakt voor een pilot en hiervoor voldoende tijd heeft, kan veel verschil maken. Maar als deze wegvalt of vertrekt kan dit voor vertraging zorgen of zelfs tot mindere resultaten leiden.
- b. **Een onderzoekende of verkennende fase is nuttig, maar beslismomenten zijn daarbij belangrijk** – Sommige pilots hebben niet vanaf het begin een duidelijk actieplan, waardoor een pilot sterk gericht kan blijven op het bedenken of uitwerken van volgende stappen. Pilots kunnen zo lang blijven hangen in een onderzoekende fase. Zeker wanneer dit lang duurt en er geen mogelijkheid is voor uitloop aan het einde van de pilotperiode, betekent dit dat uiteindelijke producten of werkwijzen minder lang of goed getoetst kunnen worden in de praktijk. In enkele pilots speelde ook de coronacrisis een rol. Dit zorgde er bijvoorbeeld voor dat werkwijzen met fysieke elementen/bijeenkomsten uitgesteld of aangepast moesten worden. Of dat deze aspecten van de werkwijze minder lang getoetst konden worden in de praktijk.
- c. **Draagvlak is een belangrijke randvoorwaarde** – Veel pilots noemen draagvlak als belangrijke voorwaarde voor voortzetting van de pilots, maar dit is ook een belangrijk aspect voor het opzetten van pilots. Het ontbreken van draagvlak vormt al snel een knelpunt, of omgekeerd een succesfactor. Dit is belangrijk in alle lagen van publieke organisaties, dus van bestuur tot aan uitvoerende professionals. In bepaalde situaties kan het belangrijk zijn om hier aandacht aan te besteden. Bijvoorbeeld wanneer een externe partij of bepaalde afdeling de uitvoering van de pilot doet, maar deze niet zelf bedacht heeft.
- d. **Een flexibele en lerende aanpak kan noodzakelijk zijn** – Om een pilot relevant te houden kan een flexibele en lerende insteek noodzakelijk zijn. Soms blijkt een bepaalde vraag of behoefte waarvan uit werd gegaan veel minder of zelfs niet aanwezig te zijn. Om de meerwaarde van de pilot te bewaren is het dan noodzakelijk tussentijds bij te kunnen sturen.

3.3.2 Online tools en platforms

Zoals we in hoofdstuk 2 ook hebben geschetst, betreft een aanzienlijk deel van de pilots het ontwikkelen en testen van een online tool of platform, dan wel gericht op rechtzoekenden zelf, dan wel op juridische professionals. Ten aanzien van deze pilots komt een aantal beelden naar voren, die relevant zijn om alvast te delen ten tijde van dit tussentijdse overzicht. De eerste drie punten geven ten dele een verklaring voor de lagere aantallen rechtzoekenden die bereikt zijn dan oorspronkelijk werd verwacht (zoals ook genoemd onder 3.2). Dit is een interessant punt om verder te onderzoeken voor individuele pilots in de eindevaluatie. We zetten hieronder kort de inzichten over tools en platforms uiteen:

- a. **Verkennde fasen blijken van belang voor goed zicht, niet alleen op de doelgroep, maar ook op de problematiek** – Uit onderzoek in het kader van een pilot blijkt dat er minder rechtzoekenden rondlopen met stapels papieren documenten waarin overzicht gecreëerd moet worden, dan aanvankelijk werd gedacht. Meerdere andere platforms zijn er al op gericht om juist een goede online diagnose of online overzicht te bewerkstelligen in de verschillende hulpvragen van rechtzoekenden. Door het aanleggen van online dossiers bijvoorbeeld, die ook gedeeld kunnen worden met (rechts)hulpverleners. Een aantal platforms/tools is gestopt na een eerste verkennende fase, omdat de vraag uit het veld er niet was, of bijvoorbeeld omdat de eerste fase inhoudelijk te weinig aanleiding gaf om door te gaan.
- b. **Ook goed zicht op werkprocessen en behoeften van professionals is van belang** – Een aantal tools/platforms richt zich specifiek op rechtshulpverleners. Uit een aantal pilots blijkt dat de vraag naar nieuwe systemen bij rechtshulpverleners minder groot is dan gedacht bij het opstellen van de pilotplannen. Zoals bij hJL. Daarin speelt ook mee dat hJL zelf online tools en instrumenten ontwikkelt of al in gebruik heeft. Rechtswinkels lijken het meest enthousiast over een nieuw aanbod van online tools of zaaksystemen. Redenen die daarvoor gegeven worden zijn

dat bij Rechtswinkels jongere professionals werken (studenten) die goed zijn in het werken met nieuwe technologieën, dat er daar vaker wisselingen van medewerkers plaatsvinden en dat de Rechtswinkels vaak nog minder goed uitgerust zijn wat betreft hun interne systemen.

- c. **Online tools en platforms kennen een lange aanlooptijd voor testen en bekendheid** – In veel van de pilots die online tools of platforms betreffen, zijn de aantallen gebruikers lager dan aanvankelijk werd gedacht. In een deel van deze pilots komt dit omdat het ontwikkelen van het product langer duurt dan verwacht. Sommige pilots bevinden zich ten tijde van dit tussentijdse beeld nog in een testfase van het product. In andere gevallen wordt het platform of de tool minder vaak gevonden door de directe doelgroep dan werd verwacht. Dergelijke aantallen zijn moeilijk in te schatten van tevoren en pilots geven aan dat bezoek van onlinetools moet groeien, wat veel tijd kan kosten.
- d. **Pilots gericht op scheiden laten een duidelijke behoefte voor ondersteuning (online en fysiek) zien** – Zes pilots zien specifiek toe op problematiek en rechtshulp bij scheidingen. Vier hiervan betreffen een onlinetool of platform. De andere twee betreffen een werkwijze binnen een gemeente, maar ook die hebben een webpagina die onderdeel uitmaakt van de pilot. De ervaringen van deze pilots laten zien dat zij in een behoefte voorzien. Ook al hebben niet alle pilots zo veel gebruikers of cliënten als verwacht, dit zijn er vergeleken met andere pilots van het programma relatief veel. Ook zijn de ervaringen van professionals en gebruikers overwegend positief.



Voorbeeld casus pilot Zelfregie-route Scheiden (Uitelkaar.nl)

Lisa en Frank gaan scheiden. Ze willen dit in goed overleg doen en hebben over een aantal zaken al besproken hoe ze het willen regelen. Bij burens hebben ze gezien hoe een scheiding kan escaleren als je beiden een eigen advocaat in de arm neemt. Dat willen ze voorkomen. Bovendien willen ze zorgen dat de kosten voor de afhandeling van de scheiding onder controle blijven. Ze kijken online wat hun opties zijn en komen bij Uitelkaar.nl terecht. Als ze er bij een onderwerp niet uitkomen bellen ze de casemanager of stellen ze een vraag via een online bericht. De casemanager reageert binnen een dag op een bericht. Nadat de casemanager de afspraken heeft gecheckt en heeft vastgesteld dat het dossier compleet is, wordt een advocaat betrokken om de scheidingspapieren in te dienen bij de rechtbank.

3.3.3 Samenwerking professionals sociaal en juridisch domein

Een relatief groot deel van de pilots heeft betrekking op het bevorderen van de samenwerking tussen juridische professionals en professionals uit het sociaal domein. Alle Divosa-pilots zien (ten dele) op dit thema, maar ook andere pilots zijn gericht op het bevorderen van de samenwerking tussen juridische en sociale partners of tussen verschillende soorten juridische professionals. De volgende bevindingen komen naar voren uit pilots die werkwijzen ontwikkelen gericht op het verbeteren van deze typen samenwerking:

- a. **Uitvoerende professionals aan de voorkant betrekken draagt bij aan succes** – Zoals eerder benoemd is het creëren van draagvlak voor een nieuwe werkwijze op verschillende niveaus belangrijk. Belangrijk voor een succesvolle uitrol is het tijdig aandacht besteden hieraan en uitvoerders aan de voorkant betrekken, bij voorkeur in de vormgeving van een nieuwe aanpak. Dit draagt bij aan een gevoel van eigenaarschap in de uitvoering en creëert ambassadeurs voor de pilot of werkwijze. Dit is ook bevorderlijk voor de continuïteit van een bepaalde werkwijze.
- b. **Ervaringen met samenwerking tussen sociale en juridische hulpverleners zijn positief** – De samenwerking tussen sociale en juridische professionals gaat in veel gevallen goed, met overwegend positieve ervaringen van professionals die het nut van de samenwerking zien. Kleine verbeteringen of overlegmomenten om contacten te bevorderen kunnen soms al erg positieve beelden opleveren. Vaker genoemd wordt dat weten wie-wie is al erg fijn is, een gezicht bij wie je belt. Dit werkt drempelverlagend voor verder contact. Onderling contact draagt ook bij aan groter begrip van de rollen en werkwijze van andere sociale of juridische partners, maar dit kan nog breder. Een

paar keer wordt ook benoemd dat bepaalde overlegstructuren vroeger al bestonden en met een pilot weer opgestart zijn.

- c. **Verwachtingen moeten voorafgaand aan de samenwerking helder zijn** – Bij intensievere vormen van samenwerking is het van belang dat verwachtingen tussen betrokken partijen aan de voorkant helder zijn en goed worden afgestemd. Anders kan dit later een knelpunt worden. Zowel ten aanzien van de rolverdeling als de visie voor de uitvoering van de aanpak. In een aantal pilots bleek gaandeweg dat er toch verschillen in interpretatie bestonden tussen samenwerkingspartners, waar in eerste instantie gedacht werd dat iedereen hetzelfde beeld deelde. Wanneer meerdere gemeenten betrokken zijn of gebruik maken van eenzelfde dienst is het ook belangrijk duidelijke afspraken te maken over hoe de financiering wordt vormgegeven. Ook met het oog op eventuele borging.
- d. **De scope van pilots is soms moeilijk te definiëren door een veelvoud van initiatieven** – Het valt op dat in veel gemeenten meerdere initiatieven lopen, aanpakken of programma's, die grenzen aan of toezien op vergelijkbare thema's. In sommige gemeenten is er veel aandacht voor verbetering van dienstverlening of samenwerking, waarop een pilot in het kader van de stelselvernieuwing goed aansluit. Dit kan voor de betrokkenen bij de pilot op uitvoeringsniveau wel voor onduidelijkheid zorgen. Over wat precies bij welke pilot hoort of hoe een pilot verschilt van een ander initiatief bijvoorbeeld. Dit kan het ook in onderzoek moeilijk maken effecten van de pilotaanpak te onderscheiden van andere initiatieven of doorgevoerde verbeteringen.
- e. **Een pilot moet passen binnen de visie van de bredere context waarin deze zich bevindt** – Het ontbreken van een visie voor de pilot die goed aansluit bij een bredere visie van een gemeente of uitvoeringsorganisatie kan ook een knelpunt vormen. De visie van de pilot moet goed worden uitgedragen en samenwerkingspartners moeten hier een eenduidig beeld bij hebben.
- f. **Aansluiting van landelijke op lokale organisaties kan een uitdaging zijn** – Specifiek in de samenwerking met hJL kan het lastig zijn dat sommige pilots lokaal in gemeenten georganiseerd zijn, waar hJL primair landelijk georganiseerd is. Dit maakt dat hJL in een regio vaker gevraagd kan worden deel te nemen aan verschillende initiatieven, terwijl hJL soms te maken heeft met beperkte capaciteit. Ook verwijzing van hJL naar gemeenten (sociaal domein) kan daardoor minder goed. Omdat de telefonische functie van hJL nu landelijk is ingericht, is er geen regionale verbinding is met de rechtzoekende.

3.3.4 Conflictoplossing overheid en burger en voorkomen bezwaar

Een (klein) deel van de pilots is specifiek gericht op het voorkomen van bezwaren of op conflictoplossing tussen burger en overheid. Een enkele pilot was gericht op conflictoplossing in de buurt. Een aantal bevindingen komen naar voren ten aanzien van deze pilots:

- a. **Responsief werken vraagt om specifieke vaardigheden** – Voor een responsieve aanpak waarbij professionals actief de dialoog zoeken met burgers die een bezwaar indienen, is het belangrijk om professionals in te zetten die hier de benodigde vaardigheden voor hebben. Er wordt niet altijd stilgestaan bij de vraag of beschikbare medewerkers de vaardigheden hebben om een nieuwe aanpak, zoals op papier beschreven, ook daadwerkelijk uit te voeren. Soms wordt alle medewerkers gevraagd een nieuwe of responsieve aanpak te hanteren, maar sommige medewerkers zullen hier meer affiniteit mee hebben dan anderen. Het kan helpen om uitvoerders van een nieuwe aanpak te werven op vrijwillige basis. Dit draagt bij aan het enthousiasme en commitment.
- b. **Veelvuldig bezwaar indienen kan een indicatie zijn van multiproblematiek** – Er bestaat een groep burgers die regelmatig en veelvuldig bezwaar indienen tegen beslissingen van de gemeente. Uit een pilot is gebleken dat onder deze groep, in de betreffende gemeente, overwegend sprake is van multiproblematiek. Het kan zijn dat bezwaren zich vooral op een bepaald probleem of domein richten, maar dat er eigenlijk meer aan de hand is, wat op de achtergrond meespeelt bij het veelvuldig indienen van bezwaar.
- c. **Responsief werken kan op verschillende manieren, aandacht voor lokale context is belangrijk** – Er lijkt een verschil te bestaan tussen grotere en kleine gemeenten wat betreft de behoefte voor een werkwijze voor een meer responsieve aanpak van bezwaren. In kleine gemeenten waar al veel contact is met burgers die een aanvraag doen bij gemeenten, worden veel bezwaren al informeel afgedaan en zijn dit er maar enkele per jaar. Ook zijn lijnen tussen verschillende professionals vaak korter in kleinere gemeenten, waardoor intern makkelijk en informeel

onderling advies gevraagd kan worden. In een pilot waar werd voorzien in een bemiddelende professional tussen burger en gemeentemedewerkers in geval van bezwaar, was er dan ook bijna geen instroom van zaken. In een grotere gemeente met honderden tot duizenden bezwaren in een jaar lijkt een gespecialiseerde groep responsieve medewerkers die een deel informeel kan afhandelen in grotere mate in een behoefte te voorzien.



Voorbeeld casus pilot Dejuridiseren bij multiproblematiek in het sociaal domein

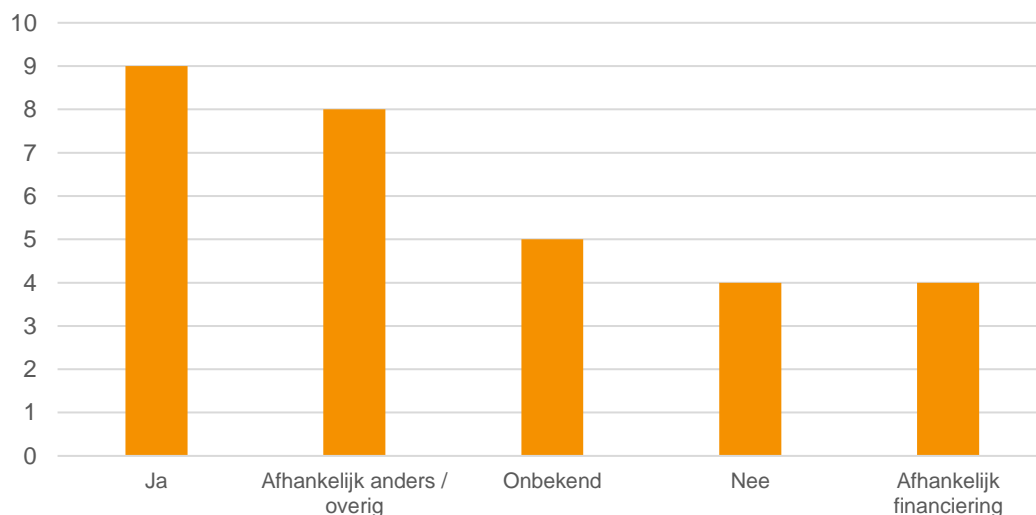
Een persoon heeft meerdere bezwaren ingediend tegen de besluiten van de gemeente Tilburg: 2 keer aanvraag Participatiewet en Uitschrijving BRP. Beide partijen stemmen in met een informele aanpak. De persoon stemt tevens in met deelname aan de inzet van een diagnose-instrument om de aanwezigheid van multiproblematiek te inventariseren. In een gesprek tussen gemeente, rechtzoekende en gemachtigde (advocaat) wordt een oplossing gevonden. De persoon in kwestie blijkt een licht verstandelijke beperking te hebben. Er wordt veel tijd geïnvesteerd in gesprekken om duidelijkheid te krijgen in zijn situatie. Dit leidt ertoe dat de persoon besluit zich te laten inschrijven op het adres waar hij daadwerkelijk woonachtig is en gezamenlijk een uitkering aan te vragen met zijn partner. Daarnaast is problematiek bevonden op een drietal andere leefgebieden. Via een warme overdracht (bezwaarmaker, informeel behandelaar en zorgverlener aanwezig) start een traject om de persoon gepaste ondersteuning/hulp te bieden.

4 Borging en implementatie: randvoorwaarden en aandachtspunten

In dit hoofdstuk gaan wij in op de vraag in hoeverre er binnen de pilots al is nagedacht over de (bredere) implementatie van ontwikkelde werkwijzen en producten uit de pilots en de borging van de eindresultaten door de betrokken partijen in het stelsel. Ook beschrijven we aan welke randvoorwaarden moet worden voldaan voor een succesvolle implementatie en welke aandachtspunten hierbij gelden. Samenvattend zien we dat er bij veel pilots nog grote onzekerheid is over de bredere implementatie ervan, en dat dit mede afhangt van de beschikbaarheid van voldoende financiering. De animo om werkwijzen voort te zetten na de pilotfase is echter zeker aanwezig.

4.1 Wens om werkwijzen voort te zetten breed gedragen onder projectleiders

Onder projectleiders wordt de wens breed gedragen om met 'hun' werkwijze of product door te gaan na afloop van de gesubsidieerde pilotperiode (negen pilots), al is dat vaak afhankelijk is van bepaalde factoren (twaalf pilots). We hebben dit weergegeven in Figuur 7. Enkele pilots (vier) benoemen hierbij expliciet financiering als een bepalende factor. Vijf pilots geven aan dat het nog onbekend is of de werkwijze wordt voortgezet na de pilotfase en slechts vier dat de pilot zeker niet verder gaat. Een deel van deze laatste categorie betreft pilots die al gestopt zijn (soms vroegtijdig). De animo om de werkwijzen voort te zetten is dus in principe hoog. Het gaat daarbij in sommige gevallen over het inbedden van een werkwijze in het reguliere werkproces, als de uitvoerende partijen hier enthousiast over zijn. In andere gevallen gaat het om het in stand houden van online tools of platforms na afloop van de subsidieperiode. Beide kunnen echter wel afhankelijk zijn van beschikbare financiering.



Figuur 7. Antwoorden op de vraag of de werkwijze wordt voortgezet na afloop van de subsidieperiode

4.2 Financiering en andere factoren bepalend voor vervolg

Het is voor het grootste deel van de pilots nog geen uitgemaakte zaak of de werkwijzen of producten daadwerkelijk breder worden geïmplementeerd na de subsidieperiode. Een aantal factoren ligt hieraan ten grondslag. Zoals we al zagen in paragraaf 4.1 is de **beschikbaarheid van voldoende financiering** bij veel pilots een van de bepalende factoren voor verdere implementatie en toepassing. Veel projectleiders geven aan dat het nog onbekend is of de benodigde

financiering om door te gaan er gaat komen. In sommige pilots is hier nog niet over nagedacht, in andere zijn de uitkomsten nog onzeker (bijvoorbeeld in afwachting van een besluit van JenV of de Raad voor Rechtsbijstand). Figuur 8 geeft hiervan een overzicht. Hieruit blijkt dat slechts in twee pilots financiering aanwezig is voor een (tijdelijke) voortzetting van de werkwijze of tool. Overigens geven enkele pilots wel aan dat een vervolg zonder aanvullende financiering voor hen eventueel mogelijk is, maar dan wel in een afgeslankte vorm. Tot slot: in vier gevallen is financiering niet nodig, bijvoorbeeld doordat de werkwijze van de pilot geïntegreerd kan worden in het reguliere werkproces. Dit speelt vooral bij pilots waarin een nieuwe werkwijze is uitgewerkt en beproefd. Vier pilots krijgen geen vervolg; voor die pilots is financiering (dus) niet nodig.



Figuur 8. Antwoorden op de vraag of er financiering beschikbaar is voor implementatie en borging

Naast beschikbaarheid van voldoende financiering spelen ook andere factoren een rol bij het besluit om een werkwijze of product al dan niet breder te implementeren. Projectleiders noemen verschillende redenen waarom er nog geen duidelijkheid is over een mogelijke opvolging:

- Bij enkele pilots is men nog **in afwachting van de resultaten van de evaluatie**. Er is nog geen inzicht in werkzame elementen, waardoor nog geen besluit kan worden genomen over de (precieze wijze van) voortzetting of implementatie;
- Sommige pilots zijn nog niet op een punt dat over een vervolg nagedacht wordt. Bijvoorbeeld doordat **vertraging** is opgelopen of een **herijking** plaatsvindt;
- Sommige pilots noemen de **beschikbaarheid van voldoende capaciteit/mensen** in de organisatie als randvoorwaarde voor een vervolg. Dit kan samenhangen met de beschikbaarheid van financiering;
- In sommige gevallen is bredere implementatie afhankelijk van een nog te nemen **besluit door een stuurgroep** of ander besluitvormend gremium;
- Tot slot wordt genoemd dat een eventueel vervolg afhankelijk is van **voldoende draagvlak en steun onder ketenpartners**. Niet bij alle pilots is daarin al voorzien.

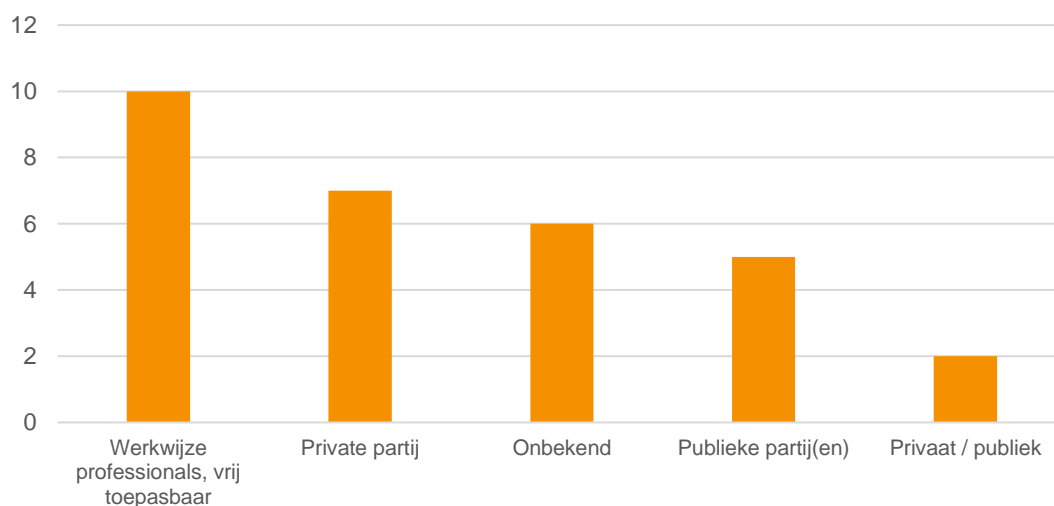
4.3 Aandachtspunten voor implementeren pilotwerkwijzen of -producten

Naast bovengenoemde factoren die medebepalend zijn voor een eventueel vervolg, komen uit dit onderzoek ook (andere) aandachtspunten naar voren waarmee rekening gehouden moet worden bij de implementatie en borging van de werkwijzen of producten die binnen de pilots zijn ontwikkeld en beproefd. Daarop gaan we in deze paragraaf in. In het onderzoek hebben we ook uitgevraagd of er specifieke aandachtspunten zijn rondom wetgeving(skennis) en AVG. Beide thema's zijn niet als belangrijke aandachtspunten naar voren gekomen, althans voor de pilotfase. AVG is hier en daar wel een thema in de pilots, maar we zien dat veel partijen inmiddels goed gewend zijn aan de AVG en weten hoe ze daarmee om moet gaan, of een praktische *work around* hebben gevonden. Zeker bij de ontwikkelde tools en platforms zijn veel waarborgen ingebouwd voor het zorgvuldig omgaan met persoonsgegevens. **De verwachting is wel**

dat de AVG een groter issue kan worden bij schaalvergroting, dus als werkwijzen en producten breder worden toegepast of geïmplementeerd. Dan volstaan niet altijd meer de oplossingen die in een kleinschalige pilotsetting wel werkten.

4.3.1 Eigenaarschap niet altijd duidelijk belegd

Projectleiders van zes pilots geven aan dat zij (nog) niet precies weten bij wie het eigenaarschap van de pilot belegd is (zie Figuur 9), bijvoorbeeld ten aanzien van copyright of intellectueel eigendom. Dat kan verdere implementatie belemmeren. In tien gevallen is geen sprake van 'eigenaarschap', omdat het gaat om een (niet-beschermde) werkwijze van professionals die overal toegepast kan worden. In sommige gevallen hebben projectleiders aangegeven dat eenzelfde werkwijze eigendom is van de gemeente of publieke organisatie, dus dat type 'eigenaarschap' kan ook voorkomen in de categorie 'publieke partijen'. Bij veertien pilots lijkt duidelijk te zijn waar het eigenaarschap ligt: bij private partijen, publieke partijen of een combinatie van beide.

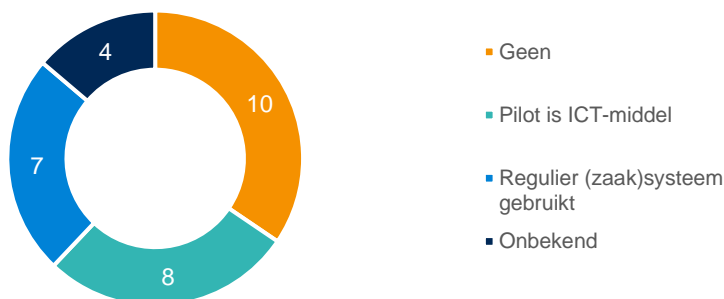


Figuur 9. Antwoorden op de vraag bij wie het eigenaarschap ligt van product op werkwijze

4.3.2 ICT-middelen vormen in de pilotfase geen aandachtspunt, mits de 'basis op orde' is

We zijn ook nagegaan in hoeverre ICT-middelen worden gebruikt in de pilots. Bij tien pilots is geen sprake van gebruik van ICT-middelen, anders dan basis ICT-infrastructuur als laptops, internet en software om onderling te kunnen communiceren. Bijvoorbeeld via videobellen. In de meeste gevallen gaat het hier om pilots die gericht zijn op samenwerking tussen partners binnen het juridisch en sociaal domein. In enkele van deze pilots komt overigens naar voren dat deze basis ICT-infrastructuur niet altijd op orde is, en dat dit de samenwerking in de weg kan staan. De 'ICT-basis op orde' is dus een belangrijke randvoorwaarde voor een goede borging van de werkwijze.

In acht pilots was de ontwikkeling van een ICT-middel, een tool of portaal, juist het beoogde resultaat van het project. Dit betreft dus maatwerkfunctionaliteit. Bij zeven pilots tot slot is gebruik gemaakt van reeds bestaande systemen. Dit kunnen zaaksystemen zijn binnen het juridisch domein, of (registratie)systemen binnen het sociaal domein. Uit dit onderzoek komen geen specifieke aandachtspunten hierover naar voren, wat betreft de pilotfase. Net als bij de AVG (zie boven) is het wel de vraag hoe dit uitpakt bij bredere toepassing van werkwijzen en producten: **de verwachting is dat er bij grootschaliger implementatie meer ICT-issues kunnen ontstaan**, zeker daar waar ICT-systemen op grotere schaal met elkaar moeten communiceren. Denk aan issues ten aanzien van informatiebeveiliging of ICT-architectuur.

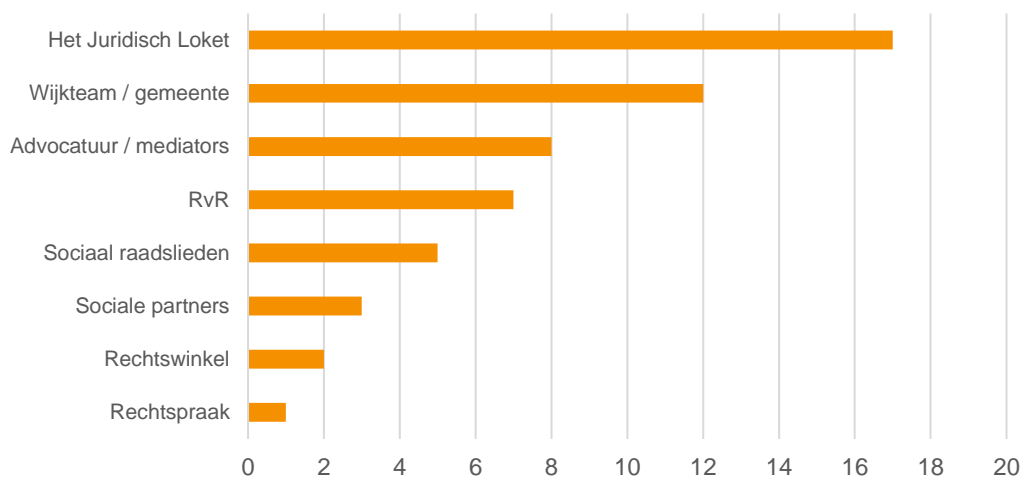


Figuur 10. Antwoorden op de vraag welke ICT-middelen zijn/worden ingezet in de pilots

4.3.3 Steun en beschikbaarheid ketenpartners zijn niet altijd vanzelfsprekend

Het Juridisch Loket wordt het meest genoemd als betrokken samenwerkingspartner, namelijk bij ruim de helft van de pilots (zie Figuur 11). De intensiteit van de samenwerking verschilt wel. Soms gaat het om een intensieve, lokale samenwerking. In andere gevallen betreft het meer een verkenning van het nut om intensiever samen te werken.

De meeste pilots betrekken meerdere samenwerkingspartners. Naast hJL worden sociale wijkteams of andere gemeente-onderdelen vaak genoemd, evenals de (sociale) advocatuur en mediators. *Uit het onderzoek komt naar voren dat in sommige pilots de samenwerking met ketenpartners een aandachtspunt is. Draagvlak onder partners voor een werkwijze of ontwikkeld product wordt als belangrijk genoemd, maar is niet in alle pilots vanzelfsprekend aanwezig.* Ook zijn samenwerkingspartners niet altijd voldoende beschikbaar, geven projectleiders aan. Er is dan bijvoorbeeld onvoldoende capaciteit beschikbaar, waardoor de samenwerking minder snel van de grond komt.



Figuur 11. Antwoorden op de vraag met welke partners wordt samengewerkt (meerdere antwoorden mogelijk)

4.3.4 Draagvlak en voldoende capaciteit zijn belangrijk bij implementatie van werkwijzen

Zoals eerder genoemd betreft een substantieel deel van de pilots de ontwikkeling van een werkwijze, specifiek gericht op het bevorderen van de samenwerking tussen juridische professionals en professionals uit het sociaal domein. Bij de bredere implementatie van deze werkwijzen spelen de volgende aandachtspunten:

- De aanwezigheid van voldoende draagvlak binnen de organisatie is belangrijk, zeker als een groot aantal medewerkers binnen de organisatie betrokken is. Denk aan commitment van management en op teamleiderniveau (tussen beleid en uitvoering in). Dit helpt om de ontwikkelde werkwijze onder de aandacht te

blijven brengen binnen de organisatie en voorkomt dat het succes van de implementatie van een werkwijze te veel afhangt van één (enthousiaste) projectleider;

- b. Zorg voor **voldoende tijd en capaciteit binnen de organisatie** om de werkwijze breder te implementeren. Zonder dit goed in te regelen roept een nieuwe aanpak al snel weerstand op. Bovendien houdt de werkwijze dan een tijdelijk of ad hoc karakter en krijgt het geen structurele plek in de werkprocessen;
- c. Bij een aantal pilots blijkt dat het behulpzaam is voor het draagvlak als in enige vorm wordt onderbouwd of aannemelijk wordt gemaakt dat de aanpak in **het belang van de burger/rechtzoekende en de gemeente** is;
- d. Nuttige inzichten om op voort te bouwen, die iets zeggen over wanneer een nieuwe aanpak al dan niet werkt, zorgen dat een pilot dynamisch blijft. Hiervoor is het belangrijk om goed te registreren of in ieder geval **gezamenlijk terug te kijken**, om de werkzame elementen goed scherp te krijgen.

4.4 Slotbeschouwing

In dit hoofdstuk hebben wij in kaart gebracht in hoeverre er binnen de pilots al is nagedacht over de (bredere) implementatie van ontwikkelde werkwijzen en producten uit de pilots, en de borging van de eindresultaten door de betrokken partijen in het stelsel. Ook hebben we benoemd aan welke randvoorwaarden moet worden voldaan voor een succesvolle implementatie en welke aandachtspunten hierbij gelden.

Bezien vanuit het perspectief van de stelselvernieuwing rechtsbijstand concluderen wij op basis van dit hoofdstuk dat in ieder geval de volgende punten aandacht behoeven van het ministerie van JenV in de verdere uitwerking en inrichting van de stelselvernieuwing op kortere en langere termijn:

- a. **Onzekerheid over financiering** blijkt bij een deel van de pilots een belemmering te zijn om werkwijzen en producten breder toe te passen en te implementeren. Vanuit stelselperspectief is het aan te bevelen om te bezien waar het nodig is die onzekerheid weg te (laten) nemen, als dat de voortzetting of het voortbestaan van een kansrijk(e) werkwijze of product in de weg staat;
- b. Verder is het aan te bevelen om met pilots in gesprek te gaan over **eigenaarschap (copyright/intellectueel eigendom)** en daarover nadere afspraken te maken, wanneer onduidelijkheid daarover een eventueel vervolg in de weg staat. Dit is bij een minderheid van de pilots het geval;
- c. De verwachting is dat **privacy issues (AVG)** een groter issue kunnen worden als werkwijzen en producten breder worden toegepast of geïmplementeerd. Dan volstaan niet altijd meer de oplossingen die in een kleinschalige pilotsetting wel werkten;
- d. Net als bij de AVG is het de verwachting dat er bij grootschaliger implementatie van werkwijzen en producten meer **ICT-issues** kunnen ontstaan, zeker daar waar ICT-systemen op grotere schaal met elkaar moeten communiceren. Dit is een thema dat brede(re) aandacht behoeft, ook al kwam het in de pilots (nog) niet als groot issue naar voren;
- e. Een deel van de in de pilots ontwikkelde werkwijzen en producten heeft overlap met elkaar. **Hoe kunnen de opbrengsten vanuit die verschillende pilots goed met elkaar in verbinding worden gebracht** en elkaar versterken, en hoe moeten de verschillende opbrengsten onderling gewogen worden? Dit is een belangrijk thema voor de pilotoverstijgende evaluatie die het ministerie van JenV voornemens is uit te voeren;
- f. Tot slot is het belangrijk om **tijdig na te denken over de inzichten en vervolgstappen die volgen uit de pilots**. Wat leren de pilots ons over de stelselvernieuwing? Welk handelingsperspectief bieden ze? Wat kan op korte termijn al (breder) worden toegepast in de praktijk en wat heeft een langere voorbereidingstijd nodig? De pilotoverstijgende evaluatie kan hier eveneens een goede rol in spelen.

A. Factsheets pilots