

Evaluatie Pilot
Huis van het Recht Heerlen



**SUCCESVOL SAMENWERKEN IS
INVESTEREN IN ELKAAR**

Opdrachtgever

Het Juridisch Loket

Auteurs

mw. mr. Sanne Lutter, prof. dr. mr. Eric van de
Luijtgarden, mw. mr. Margriet Geurden-
Cuypers

Datum

6 JUNI 2023

Inhoudsopgave

1. Inleiding	2
1.1 Achtergrond en aanleiding	2
1.2 Werkwijze pilot Huis van het Recht	3
1.2.1 Beoogde werkwijze.....	3
1.2.2 Aangepaste werkwijze.....	4
1.3 Doelstellingen en aanpak	5
1.3.1 Onderzoeksvragen.....	6
1.3.2 Aanpak evaluatie.....	6
1.4 Leeswijzer	7
2. De pilot in de praktijk	8
2.1 De werkwijze in de praktijk	8
2.1.1 Definitie multi-problematiek.....	8
2.1.2 De procesregisseur.....	8
2.1.3 Diversiteit aan vragen.....	9
2.1.4 Tijdsbesteding bij de pilot.....	11
3. Effecten van de pilot	12
3.1 Betere samenwerking	12
3.1.1. Betere samenwerking tussen het Juridisch Loket en de gemeente Heerlen.....	12
3.1.2 Overige convenantpartners.....	12
3.1.3 Verbeteringsmogelijkheden voor de samenwerking.....	13
3.1.4. Rechtzoekende(n).....	13
3.1.5. Alle betrokkenen zijn tevreden over de samenwerking.....	17
3.2 Rechtzoekende(n) krijgen betere ondersteuning	17
3.2.1 Betere herkenning van juridische problematiek.....	18
3.2.2. Het recht blijft in de buurt.....	18
3.3 Doorstart pilot	18
3.3.1. De projectleiders.....	18
3.3.2. Toekomstige ontwikkelingen.....	19
4. Samenvatting en reflectie	20
4.1 Samenvatting	20
4.2 Vertaling naar de praktijk	21
5. Slotopmerkingen	24

1. Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de achtergrond van de pilot en een toelichting op de gebruikte onderzoeksmethoden voor het uitvoeren van het evaluatieonderzoek gegeven.

1.1 Achtergrond en aanleiding

Het Huis van het Recht (hierna: pilot) is een concept-idee beschreven door Michiel van Nispen, tweede kamer lid voor de SP.¹ De pilot in Heerlen is gebaseerd op dit concept. Het concept van Van Nispen beschrijft een fysiek loket waar mensen zich kunnen melden en waar professionals een inschatting kunnen maken van hun problemen én hun hulpbehoefte, dit mag alles-overstijgend zijn. Al dan niet op afroep is er in dit Huis een rechter aanwezig die partijen kan bewegen tot een schikking of een uitspraak kan doen.

De initiatiefnemers van de pilot in Heerlen zijn de rechtbank Limburg, de gemeente Heerlen en het Juridisch Loket, dat gevestigd is in het centrum van Heerlen. De projectleider van de rechtbank Limburg is de pilot gestart met het idee van Maatschappelijke Effectieve Rechtspraak, een paraplu-begrip waar veel pilots in Nederland vanuit de rechtspraak onder worden gevat. 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.²

Uit één van de interviews is gebleken dat de projectleider van de rechtbank Limburg is gestart met het voeren van gesprekken met de burgemeester van Heerlen, Roermond en Maastricht om vervolgens de pilot in Heerlen verder uit te werken. Er was in die gemeente behoefte aan een dergelijk initiatief zoals de waarnemend burgeremeester van Heerlen aangaf.³ Naar aanleiding van de Herziening Gerechtelijke Kaart zijn de kantongerechten immers gesloten. Bij het sluiten van het Kantongerecht in Heerlen riep de toenmalige burgemeester van Heerlen, Paul Depla, op om de inwoners van de gemeente Heerlen niet *“in de steek”* te laten. Het was volgens hem, belangrijk om het recht toegankelijk, begrijpelijk en in de buurt te houden. Vanuit die gedachte zijn er gesprekken gevoerd en vanuit de pilot ontstond er ruimte om maatwerk te bieden in de gemeente Heerlen. Concreet om inwoners van de gemeente Heerlen die kampen met problemen op meerdere leefgebieden in combinatie met een juridisch probleem, een fysiek loket te bieden waar deze geholpen worden om tot een duurzame oplossing te komen.

Roel Wever, huidig burgemeester van Heerlen: *“met het Huis van het Recht kunnen we écht iets betekenen voor de burger en onze Heerlense samenleving sterker maken”*.⁴

De samenwerking tussen het juridische en sociale domein bleek een wenselijk punt daar het al effectief gebleken is tijdens de tweejarige pilot Echtscheidingsloket die in februari 2019 in Heerlen werd gestart. In deze pilot werd de samenwerking van het Juridisch Loket en de Sociale Buurt teams (hierna: SBT)

¹ Huizen van het Recht, *eerste hulp bij sociaaljuridische vraagstukken*, Michiel van Nispen, maart 2018

² Projectplan Huis van het Recht, p. 3.

³ De pilot is gestart onder leiding van Emile Roemer, die destijds waarnemend burgemeester was.

⁴ <https://www.heerlen.nl/gemeente-heerlen/huis-vanhet-recht.html>, geraadpleegd op 11 november 2022

ingezet om vechtscheidingen te voorkomen en vroegtijdig elkaars expertise in te schakelen, maar ook om gezamenlijk met burgers in gesprek gaan.⁵

Dit rapport geeft inzicht in de resultaten van de pilot in Heerlen met als voornaamste doel om de opdrachtgevers te informeren over of en hoe de werkwijze uit de pilot kan worden voortgezet. Daarnaast heeft het als doel om zicht te bieden op een landelijke uitrol van Huis van het Recht. Contact met het recht met eventuele schadelijke gevolgen voor omgeving en gezin, emotionele, sociale en financiële schade voor de betrokkene en hoge (juridische) kosten voor de burgers en de overheid, kunnen worden voorkomen, of verminderd, zo is het idee.⁶

1.2 Werkwijze pilot Huis van het Recht

Hieronder volgt een beschrijving van de beoogde werkwijze van de pilot. Tijdens de uitvoering van de pilot is de werkwijze aangepast, onder meer door de gevolgen van Covid-19. De aangepaste werkwijze wordt ook kort beschreven in deze paragraaf.

1.2.1 Beoogde werkwijze

Op 13 januari 2020 is de pilot van start gegaan in Heerlen en zou oorspronkelijk een jaar duren, maar is – mede door de tussentijdse evaluatie – tweemaal verlengd tot juni 2022.⁷

Essentieel voor de toegankelijkheid van de pilot is het fysieke loket, waar rechtzoekende(n) binnen lopen, hun verhaal doen en als duidelijk wordt dat er sprake is van multi-problematiek, het aanbod krijgen om die problemen geheel op te pakken en verder te bespreken. De pilot is slechts bedoeld voor inwoners van Heerlen, die zoals gezegd meer dan één probleem hebben.

Binnen het Juridisch Loket is voor de uitvoering van de pilot een procesregisseur aangewezen die start met het uitvoeren van een korte scan naar mogelijke aanwezigheid van multi-problematiek. De startcriteria voor het definiëren van multi-problematiek zijn minimaal twee juridische problemen én minimaal twee rechtsgebieden. Er wordt gedacht aan bijvoorbeeld problematiek dat binnen een bepaald rechtsgebied valt waarvan bekend is dat deze problematiek nauwelijks op zichzelf staat, maar ook als een rechtzoekende zich de afgelopen jaren vaker met problemen zou hebben gemeld bij het Juridisch Loket of als een rechtzoekende door het SBT of het expertiseteam wordt aangemeld bij het Juridisch Loket, vanwege de meervoudige problematiek met een juridisch component.

De procesregisseur voert een geschiktheidstoets uit om te kunnen concluderen of de aanpak binnen de pilot toegevoegde waarde heeft voor het oplossen van de aangemelde problematiek. De rechten en plichten van de rechtzoekende worden uitgelegd om met instemming van de rechtzoekende de situatie in kaart te brengen. De procesregisseur organiseert vervolgens een bijeenkomst met alle betrokken partijen om samen te beoordelen wat er nodig is om verdere escalatie van problemen te voorkomen dan wel de problemen op te lossen. De gezamenlijke visie van de samenwerkingspartners

⁵ Projectplan Huis van het Recht, p. 4.

⁶ Projectplan Huis van het Recht p. 5.

⁷ Onderzoekbeschrijving Huis van het Recht, 4 april 2022, p.3.

bij de uitvoering van de pilot is: één klant, één plan, één regisseur.⁸ De deelnemende partijen, die het samenwerkingsconvenant hebben getekend zijn:

- Rechtbank Limburg
- Gemeente Heerlen
- Het Juridisch Loket, vestiging Heerlen
- Openbaar Ministerie
- Heerlen STAND-BY
- Raad voor de Kinderbescherming
- Wonen Zuid
- Wonen Limburg
- Weller Wonen
- Sociale Buurtteams Heerlen (als directe doorverwijspartner)

Uit het onderzoek is gebleken dat een aantal organisaties zich bij de start van de pilot niet comfortabel genoeg voelde om het convenant te tekenen, maar omdat zij toch al lid waren van verschillende samenwerkingsverbanden met de drie initiatiefnemers, zijn ook zij bij de pilot betrokken, bijvoorbeeld wijkagenten en de reclassering. Omwille van de tijd is in het begin van de pilot niet iedereen aangeschreven en hebben de drie initiatiefnemers zich beperkt tot de belangrijkste partners. Ze zijn later gaan uitbreiden.

Uit het projectplan van de pilot blijkt dat partijen voornemens waren om tijdens de eerste zes maanden drie keer een strategisch overleg in te plannen met de netwerkpartners en tijdens de laatste zes maanden twee keer. Het zou dan gaan over de beoordeling en bijstelling van het proces en om de voortgang te monitoren. Het was de bedoeling om burgers die het proces van het Huis van het Recht hebben doorlopen, te vragen of zij willen meewerken in een analyse achteraf.⁹

1.2.2 Aangepaste werkwijze

Bij de start bleek multi-problematiek in de uitvoering lastig te kwalificeren en tijdens de uitvoering bleek dat er over multi-problematiek andere definities leefden, namelijk één juridisch probleem en minimaal één probleem binnen het sociale en/of het financiële domein i.p.v. minimaal twee juridische problemen én minimaal twee rechtsgebieden.¹⁰

De voortgang in de pilot verliep, mede door de gevolgen van Covid-19, bij de start traag en daarom hebben de procesregisseurs zelf geïnvesteerd in het contact met convenantpartners. Procesregisseurs hebben ingezet op een preventieve aanpak, door voornamelijk medewerkers van de SBT's en Expertiseteams van de gemeente Heerlen en het Juridisch Loket eerder te betrekken bij de problematiek in de praktijk. Dit heeft geresulteerd in het aanmelden van enkelvoudige zaken, die door vroegtijdige betrokkenheid van convenantpartners geen multi-problematiek zaken zijn geworden.

De regiefunctie van het Juridisch Loket om fysieke ontmoetingen plaats te laten vinden tussen participanten van de pilot werd bemoeilijkt door de gevolgen van Covid-19, aangezien er tijdelijk geen

⁸ Projectplan Huis van het Recht, p. 5.

⁹ Projectplan Huis van het recht, p. 13.

¹⁰ Tijdens één van de interviews met de procesregisseurs werd een combinatie van echtscheiding en ontbinding van de huur als voorbeeld genoemd voor de lastigheid van de kwalificatie van multi-problematiek.

fysieke inloop bestond. Daarnaast is het Juridisch Loket in Heerlen gedurende de pilot verhuisd, waardoor ze tijdelijk geen pand hadden. Voorgaande redenen hebben ertoe geleid dat de pilot is verlengd tot juli 2022.¹¹

Door Covid-19 zijn de reflectiebijeenkomsten met de drie initiatiefnemers en convenantpartners digitaal vormgegeven. Tijdens deze bijeenkomsten werd de huidige stand van de pilot besproken. Overleggen met andere convenantpartners over bijvoorbeeld het verbeteren van de samenwerking en het optimaal benutten van de werkwijze van de pilot heeft door Covid19 ook voornamelijk online plaatsgevonden.

Concluderend, de pilot is verlengd, de procesregisseurs zijn tijdens de uitvoering van de pilot afgeweken van de definitie van multi-problematiek en hebben door de vroegtijdige betrokkenheid van convenantpartners tevens ingezet op enkelvoudige zaken om multi-probleemzaken te voorkomen.

1.3 Doelstellingen en aanpak

Centraal in de pilot staat een nauwe verbinding tussen het juridische en het sociale domein, waardoor in de samenwerking een effectievere en efficiëntere hulpverlening ontstaat en juridische geschilbeslechting mogelijk wordt. Omdat het initiatief voortduurt wordt de tegenwoordige tijd gebruikt.

Met het sociale domein worden de SBTs en Expertiseteams van de gemeente Heerlen bedoeld, die automatisch betrokken bij de pilot zijn.

De gemeente Heerlen heeft 14 SBT's met een diverse samenstelling, bestaande uit onder meer een intaker, een maatschappelijk werker (kortdurende begeleidingstrajecten), een aantal ambulante begeleiders (langdurige en structurele begeleidingstrajecten), een volwassen-, en jeugdconsulent vanuit het expertiseteam, een consulent vanuit de Wmo, een verpleegkundige en een praktisch begeleider verantwoordelijk voor bijvoorbeeld huishoudelijke hulp. Burgers uit Heerlen kunnen gratis bij het SBT terecht met vragen over opvoeden, werkloosheid dag-invulling, relatieproblemen, psychische problemen, schulden, eenzaamheid, zelfstandig wonen of zorg.¹²

Het Expertiseteam is de tweedelijns ondersteuning van het SBT. Op het moment dat het SBT overvraagd is, kan advies worden gevraagd bij één van de twee Expertiseteams, één voor Heerlen-Noord (Hoensbroek en Heerlerheide) en één voor Heerlen-Zuid (Heerlen Centrum en Heerlerbaan. Het betreft geen doorverwijzing naar het Expertiseteam, maar deze medewerkers springen bij als meer specifieke expertise is vereist bij bepaalde casuïstiek. De Expertiseteams bestaan uit experts op allerlei terreinen, bijvoorbeeld op het gebied van Jeugdhulp, GGZ- of LVB-problematiek of *multi-problem* casuïstiek, maar ook over werk, inkomen, participatie en Wmo.¹³ Uit een interview met een medewerker van het Expertiseteam is gebleken dat het Expertiseteam een coördinerende functie heeft met als doel de behandeling of begeleiding van de klant. Bij volwassenen gebeurt dit steeds op

¹¹ Infographic behorende bij verlengingsaanvraag pilot Huis van het Recht, lectoraat Preventive Law Zuyd Hogeschool.

¹² <https://www.heerlen.nl/buurtteam.html>, geraadpleegd 28 november 2022.

¹³ <https://docplayer.nl/86817-Hoe-regelt-heerlen-de-toegang-tot-zorg.html>, geraadpleegd op 28 november 2022.

vrijwillige basis, tenzij er sprake is van een onveilige situatie waar de politie of het Veiligheidshuis moet worden betrokken. Minderjarigen worden in eerste instantie ook op vrijwillige basis geholpen.

Met het Juridische domein wordt in beginsel het Juridisch Loket bedoeld. Het in kaart brengen van het sociale domein van de gemeente Heerlen is lastig gebleken voor de procesregisseurs van het Juridisch Loket. Dit was bij de projectleider van de gemeente Heerlen bekend en daarom is er vanuit de gemeente Heerlen een document aangeleverd met hoe het sociale domein is vormgegeven.

1.3.1 Onderzoeksvragen

1. Op welke manier draagt het Huis van het Recht bij aan het verbeteren van de samenwerking tussen het sociaal en juridisch domein?
2. Welke kritische prestatie-indicatoren kunnen worden benoemd?
3. Welke kritische succesfactoren kunnen worden benoemd?
4. Wat zijn de opbrengsten/bevindingen (positief/negatief) van het Huis van het Recht m.b.t. toegankelijkheid van het recht (t.o.v. de normale werkwijze) voor de rechtzoekende?
5. Welke interventies kunnen worden vastgesteld in de organisatie en/of werkwijze van het Huis van het Recht en welke kunnen worden doorgevoerd om de doelstelling van de pilot "het zorgdragen voor een effectieve oplossing van het probleem (mutli-problematiek) van een rechtzoekende waarbij het oplossen van het juridisch probleem een onderdeel is" te bereiken?

1.3.2 Aanpak evaluatie

De aanpak van de evaluatie bestaat uit een aantal delen:

1. Bestuderen van aangeleverde startdocumentatie, evaluatierapport Hilligersberg en publicatie project buurtrechtspraak Eindhoven;¹⁴
2. Ontwikkeling van het analysemodel en selectiecriteria;
3. Selectie van 12 cases uit 20 aangeleverde casus door het Juridisch Loket (volgens een vooraf vastgesteld analytisch kader);
4. Analyse van 12 cases uit 20 aangeleverde casus door het Juridisch Loket;
5. Interviewvragen bedenken en betrokken partijen interviewen;
6. Analyse van opgehaalde gegevens;
7. Rechtzoekende(n) interviewen.

Van alle betrokken partijen zijn vertegenwoordigers geïnterviewd. Hieronder volgt een schematisch overzicht van het aantal interviews.

Organisatie	Aantal
Juridisch Loket	2 procesregisseurs en leidinggevende incl. vervolgesprek
Rechtbank Limburg locatie Maastricht	Projectleider, betrokken rechter en griffier en de externe adviseur
Gemeente Heerlen	Projectleider
Expertiseteam gemeente Heerlen	2

¹⁴ Doornbos en Hanoeman, *De persoon achter het dossier, werkwijze en resultaten van de Wijkrechtspraak Eindhoven*, Xerox OSAGE, Utrecht, 2021.

Buurtteams gemeente Heerlen	3
Woningstichting Weller Wonen	1
Betrokken rechtzoekende(n)	1

1.4 Leeswijzer

In het tweede hoofdstuk wordt beschreven hoe de pilot in de praktijk is uitgevoerd. In hoofdstuk 3 worden de effecten van de pilot beschreven en hoofdstuk 4 bevat de conclusie en aanbevelingen.

2. De pilot in de praktijk

In dit hoofdstuk wordt beschreven hoe de pilot in de praktijk werkte, hierbij is naast kwalitatieve ook kwantitatieve informatie verwerkt.

2.1 De werkwijze in de praktijk

Hieronder bespreken we de kernpunten uit de pilot, zoals multi-problematiek, de procesregisseur, data en tijdsbesteding.

2.1.1 Definitie multi-problematiek

Zoals gezegd was het kwalificeren van multi-problematiek tijdens de uitvoering van de pilot lastig. De procesregisseurs zijn daarom afgeweken van de voorgeschreven definitie, zoals vermeld in het Projectplan, een casus met minimaal twee juridische problemen én minimaal twee rechtsgebieden. Tijdens de uitvoering bleek dat een zaak met minimaal één juridisch probleem in samenhang met één probleem binnen het sociale- en/of financiële domein meer passend was. In beginsel kan het dan ook om gevolgschade gaan, doordat er bijvoorbeeld een arbeidsrechtelijk probleem speelt, met loonopschorting en schulden tot gevolg, waardoor zowel het juridische en financiële domein wordt geraakt.

Eén van de procesregisseurs vermeldt: *“in de praktijk bleek het lastig om in beginsel een inschatting te maken of het een Huis van het Recht zaak was of nog kon worden en hoe dit geregistreerd zou moeten worden aangezien ons eigen systeem daartoe niet geschikt was/is”*.

De projectleiders hebben vooraf uitgebreid gesproken over de registratie van zaken en of dat in het systeem van het Juridisch Loket moest worden opgenomen of op een andere manier moest worden verwerkt. Er is een checklist multi-problemen ontwikkeld die door de procesregisseurs bij de aanmelding van een casus wordt ingevuld. Vervolgens wordt er een dossier bijgehouden. Wel vinden wij het opmerkelijk dat, hoewel er factsheets zijn, er op basis van deze gegevens geen reële inschatting gemaakt kan worden over de doorlooptijd van iedere casus.

2.1.2 De procesregisseur

Het Juridisch Loket is voor de pilot bereid geweest om van de reguliere dienstverlening af te stappen. De tijd werd gevonden om partners uitgebreid te spreken en om samen oplossingen te bedenken binnen de pilot, waardoor werd afgeweken van kortstondige adviezen en relatief kortdurende ondersteuning. De procesregisseur kreeg als taak het begeleiden van de rechtzoekende bij het helpen de-escaleren en oplossen van multi-problematiekzaken van begin tot eind. Door financiering uit het Programma Stelselvernieuwing Rechtsbijstand werd dit – naast de reguliere dienstverlening van het Juridisch Loket – mogelijk gemaakt.

De uitvoerder daarin is essentieel. Het oorspronkelijke idee was dat er een multi-problematieke zaak werd aangemeld bij de procesregisseurs en dat zij die zaak analyseerden en de verschillende soorten problemen en betrokken organisaties in kaart zouden brengen, om vervolgens een bijeenkomst te organiseren om samen te beoordelen wat er nodig was om verdere escalatie van het probleem te voorkomen dan wel problemen op te lossen. De rechtzoekende zou binnenlopen bij het Juridisch

Loket, zijn verhaal doen en als duidelijk werd dat er sprake was van meerdere problemen, het aanbod krijgen om die problemen geheel op te pakken en verder te bespreken. Helaas bestond er door Covid-19 geen fysieke inloop.

Volgens de procesregisseurs moet de pilot als de schakel worden gezien tussen het juridische en het sociale domein. De procesregisseurs verzamelen informatie om vervolgens communicatielijnen uit te zetten naar de verschillende betrokken convenantpartners. Samen brengen zij de behoefte van de rechtzoekende(n) en de wens van de hulpverlener in kaart. De procesregisseurs onderzoeken vervolgens de juridische interventies om het probleem op te lossen. *“Als de zaak naar de rechter gaat, heb ik mijn werk niet goed gedaan”*, aldus één van de procesregisseurs.

Volgens de projectleider van de gemeente Heerlen is het belangrijk dat een procesregisseur bepaalde kwaliteiten heeft, waaronder maatschappelijke betrokkenheid, juridische kennis en kunde en verbinding kan maken. De projectleider van de rechtbank Limburg merkt op dat de procesregisseur soms als bemiddelaar dan weer als ‘breekijzer’ te werk is gegaan en dat heeft tot bepaalde resultaten geleid, maar de uitvoering van de procesregisseur was op voorhand anders bedacht. De projectleider van het Juridisch Loket merkt op dat de taken van een procesregisseur vragen om flexibiliteit en nuancering.

Afgesproken was dat het Juridisch Loket de training “wegwijs binnen het sociale domein” zou volgen, waardoor niet alleen werd bijgedragen aan het Huis van het Recht, maar in zijn algemeenheid aan het dichterbij elkaar brengen en versterken van de samenwerking tussen het sociale en juridische domein.¹⁵ Wegens Covid19 hebben de procesregisseurs deze training pas later deels opgepakt. Het Veiligheidshuis Parkstad was al bekend met de functie van procesregisseur en zij hebben aangeboden het Juridisch Loket in het begin van de pilot te adviseren en te begeleiden. Hier is echter geen gebruik van gemaakt. Dit naar aanleiding van de profielbeschrijving van de procesregisseur van de pilot, omdat de procesregisseur van het Veiligheidshuis een hulpverlener is en het ontbreekt hem aan juridische kennis.

De procesregisseurs hebben ingezet op vroegtijdige betrokkenheid om te voorkomen dat een zaak een multi-problematiekzaak zou worden. Uiteindelijk hebben de procesregisseurs twintig multi-problematiekkzaken geregistreerd en 281 enkelvoudige zaken. De grote hoeveelheid enkelvoudige zaken zijn over het algemeen naar tevredenheid opgelost. Bij sommige zaken is de procesregisseur nog in afwachting op een reactie van de rechtzoekende of medewerker/ contactpersoon SBT of in afwachting van de nieuwste ontwikkelingen. De vroegtijdige betrokkenheid van het Juridisch Loket heeft waarschijnlijk de-escalierend en preventief gewerkt en daarom zijn de meeste van de 281 enkelvoudige zaken geen multi-problematiekkzaken geworden.

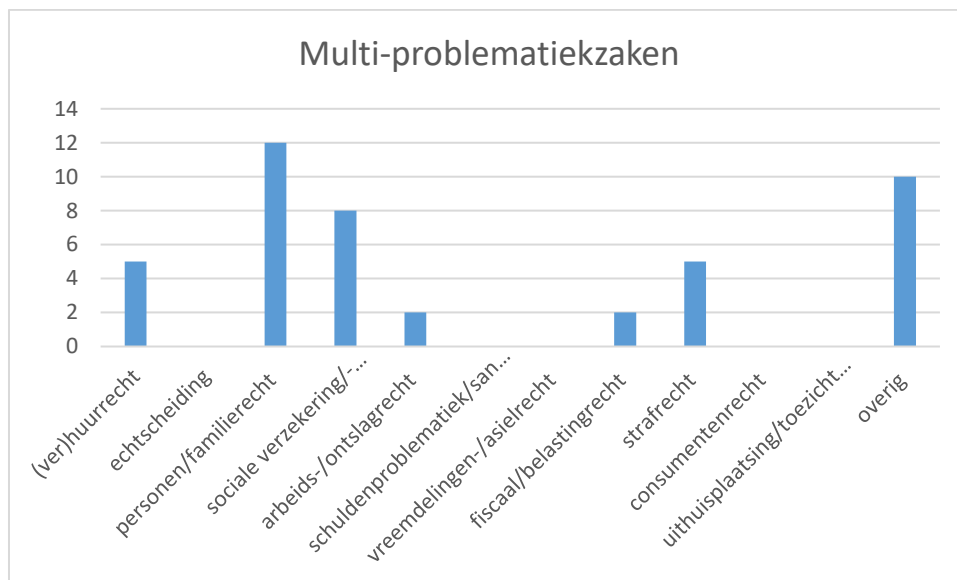
2.1.3 Diversiteit aan vragen

Zaken die door de pilot bij het Juridisch Loket werden aangemeld én waarvan sprake was van minstens één juridisch component zijn door de procesregisseurs geregistreerd in een Excelbestand. In een apart Excelbestand zijn 20 zaken bijgehouden die tevens door de Pilot werden aangemeld bij het Juridisch Loket, maar waarvan op voorhand duidelijk was dat er meerdere juridische componenten aanwezig

¹⁵ Projectplan Huis van het Recht, p. 7.

waren. Over één casus hebben onderzoekers geen informatie kunnen achterhalen, de oorzaak ligt in ziekte van één van de medewerkers.

Figuur 1 geeft een overzicht van de juridische component van de 19 multi-problematiekzaken gedurende de pilot. De grootste categorieën zijn het overig personen- en familierecht (in 12 zaken) en de sociale verzekering/-voorzieningen (in 8 zaken). In het bestand is vermeld welke partners betrokken zijn, maar niet welke instantie de zaak aangemeld heeft.



Figuur 1. Juridische component in 19 multi-problematiekzaken

Figuur 2 geeft een overzicht van de juridische component in de enkelvoudige zaken over de hele looptijd van de pilot en daarna, in ieder geval tot en met 17 november 2022. De grootste categorie is opnieuw het overig persoon- en familierecht (in 84 zaken) gevolgd door het (ver)huurrecht (in 59 zaken). Vanaf 2022 zijn er 6 enkelvoudige zaken aangemeld met meer dan één rechtsgebied.

Daarnaast is relevant om te vermelden dat maar liefst 213 zaken zijn aangemeld door Sociale Buurtteams van de gemeente Heerlen, 60 zaken door Expertiseteams en 7 zaken door overige partijen.



Figuur 2. Juridische component in 281 enkelvoudige zaken.

2.1.4 Tijdsbesteding bij de pilot

Naast het aantal zaken is het van belang om de tijdsbesteding per casus inzichtelijk te krijgen. Vooraf is ingeschat dat het Juridisch Loket, lees: de procesregisseurs, 1fte verdeeld over twee personen, naast de reguliere dienstverlening, zouden besteden. Om de daadwerkelijke tijdsbesteding inzichtelijk te maken, is gebruik gemaakt van de Fact-sheet oktober 2021. In dit document worden 17 zaken aangehaald die zijn gemeld vanaf de startdatum van de pilot tot en met 15 oktober 2021. Deze 17 zaken behoren tot de multi-problematiekzaken die zijn verwerkt in figuur 1. De gemiddelde duur van behandeling casuïstiek van de al afgeronde casus en kleine zaken bedraagt 14 weken. Voor de niet afgeronde kleine zaken geldt 44 weken gemiddeld. Hoewel geen vergelijking met eerdere situaties mogelijk is, zijn de cijfers toch illustratief.

De tijdsbesteding per enkelvoudige zaak is niet verwerkt in het Excelbestand en bij nader onderzoek is gebleken dat hierover geen informatie beschikbaar is.

Tevens verdient het de opmerking dat de procesregisseurs op eigen initiatief veel tijd hebben geïnvesteerd in het leggen van contacten met verschillende netwerkpartners. Regelmatig zijn zij met elkaar in gesprek gegaan en hebben de procesregisseurs voorlichtingen gegeven over de pilot en de essentie van de vroegtijdige betrokkenheid van netwerkpartners, waarmee escalatie kan worden voorkomen. De aanmelding van de 281 enkelvoudige zaken is daar het resultaat van geweest.

3. Effecten van de pilot

In dit hoofdstuk worden de effecten van de pilot beschreven. Wordt er beter samengewerkt en leidt dat tot oplossingen van multi-problematiekwaken dan wel voorkoming van zaken of de-escalatie?

3.1 Betere samenwerking

De pilot leidt tot een betere samenwerking en dat blijkt niet alleen uit de cijfers, maar ook uit de interviews met betrokken partijen. Toch kan de samenwerking nog beter worden benut en zijn er ideeën om de samenwerking te verbeteren.

3.1.1. Betere samenwerking tussen het Juridisch Loket en de gemeente Heerlen

Dat de gemeente Heerlen nauw samenwerkt met het Juridisch Loket blijkt allereerst uit de cijfers. Van de 273 enkelvoudige zaken zijn er 213 aangemeld door verschillende Sociale Buurtteams en 60 door verschillende Expertiseteams. Dit wordt door de projectleider van de gemeente Heerlen bevestigd in een interview: *“de voornaamste leverancier van casuïstiek is de gemeente Heerlen geweest. De overige convenantpartners waren dan betrokken ‘leden’ in een casus en op die manier werden zij betrokken bij het oplossen van een probleem”*.

De samenwerking tussen het sociale en juridische domein in brede zin om tot een duurzame oplossing te komen, lijkt daarmee te zijn geslaagd. Het gaat niet alleen om multi-problematiekwaken, maar ook om enkelvoudige zaken, waarmee problemen zonder rechter worden opgelost doordat er gebruik wordt gemaakt van elkaars contacten en waardoor escalatie van deze zaken is voorkomen.

Daaraan heeft bijgedragen dat de procesregisseurs zichzelf en het Juridisch Loket fysiek op locatie hebben geïntroduceerd bij de SBT's en Expertiseteams. Tijdens één van de interviews met een medewerker van een SBT is gebleken dat de maatschappelijk werker eerder had vernomen dat zij met juridische vragen van cliënten terecht kon bij het Juridisch Loket, maar de concrete verbinding door de procesregisseurs schiep een duidelijk beeld van de mogelijkheden. De meerwaarde van de pilot is voor haar dan ook het actief opzoeken van de samenwerking in plaats van alleen cliënten doorverwijzen naar het Juridisch Loket.

Het succes van de pilot is volgens een medewerker van het SBT: *“heel goed contact, mensen kennen binnen de keten, dat is heel erg belangrijk en is ook een beetje Limburgs, ons kent ons en opent deuren”*. Contact moet wel worden onderhouden en de werkwijze moet levend worden gemaakt, zodat de werkwijze van de pilot ook succesvol blijft.

3.1.2 Overige convenantpartners

Van de 281 enkelvoudige zaken zijn er 6 aangemeld door overige convenantpartners en één door een rechtzoekende zelf. Zoals hierboven beschreven werden betrokken partijen in een casus door de procesregisseur betrokken voor het oplossen van een probleem. In de brede opzet is ook de verwachting geweest dat de convenantpartners casuïstiek zouden aanleveren bij het Juridisch Loket. De projectleider van de gemeente Heerlen heeft tijdens de pilot daarop ingezet, maar door verschillende factoren (o.a. snelle doorstroom in personeel en het tijdelijk sluiten van het fysieke loket

door Covid-19) is de interactie in het aanleveren van casuïstiek door verschillende partijen niet optimaal benut.

Uit een interview met de contactpersoon van Weller Wonen, één van de ondertekende convenantpartners, is gebleken dat de samenwerking in de pilot met Weller Wonen niet altijd soepel is verlopen, vanwege personeelwisselingen. De afstemming van partijen die bij een casus betrokken zijn, moet volgens Weller Wonen veel beter. Voor Weller Wonen is de samenwerking van de pilot specifiek in incassozaken een meerwaarde, omdat: *“via het Huis van het Recht hulpverlening kan worden betrokken geeft dit meer urgentie bij hulpverlenende instanties. De kans dat er dan echt iets gaat gebeuren is (...) dan ook groter”*.

3.1.3 Verbeteringsmogelijkheden voor de samenwerking

Wanneer een hulpvraag door een medewerker niet als juridische vraag wordt erkend, bestaat de mogelijkheid dat het Juridisch Loket niet wordt ingeschakeld, waardoor casussen met een juridisch element onder de radar blijven. Dit kan ondervangen worden doordat de procesregisseur wekelijks of maandelijks aansluit bij interne vergaderingen. Onder de geïnterviewden zijn de meningen daarover verdeeld. Eén van de geïnterviewden geeft aan dat aansluiting niet noodzakelijk is, vanwege de mogelijkheid om te allen tijde met de procesregisseurs te sparren. Een andere medewerker merkt op dat doordat een procesregisseur een aantal keer is aangeschoven bij interne overleggen de pilot pas begon “te leven”. Weer een andere medewerker is door haar collega’s op de hoogte gebracht van de pilot en de dienstverlening van het Juridisch Loket.

De volgende mogelijkheden om de samenwerking te verbeteren komen naar voren:

- Vaker fysiek aanwezig zijn bij interne overleggen van convenantpartners, waardoor er makkelijker contact ontstaat tussen het Juridisch Loket en convenantpartners. Draagt tevens bij aan meer naamsbekendheid van de pilot en voorkomt dat juridische casussen niet gemeld worden bij het Juridisch Loket.
- Er is behoefte aan terugkoppeling over wat er met het advies is gedaan door een rechtzoekende(n). Niet zozeer binnen het Juridisch Loket, maar door medewerkers van Sociale Buurtteams en Expertiseteams aan het Juridisch Loket. Dit komt de samenwerking ten goede en daar kunnen partijen van leren.
- Een snelle afwikkeling van het probleem is belangrijk aangezien het gaat om een kwetsbare doelgroep waarbij veel problemen spelen.
- Inzetten op het feit dat de pilot niets nieuws brengt, maar een waardevolle toevoeging is op hetgeen dat er al bestaat. Het beklijven van een nieuw project verloopt in de praktijk vaak moeizaam, door de hoeveelheid projecten en verschillende samenwerkingsverbanden wordt het overzicht niet behouden.

3.1.4. Rechtzoekende(n)

Voor de onderzoekers van het Lectoraat Preventive Law is het burgerperspectief belangrijk, omdat burgers een wezenlijke rol spelen in preventie van juridische problemen. Er wordt in de pilot voor en over de burger gesproken, maar nog veel te weinig met. Daarmee wordt de kans verspeeld om de burger de regie te laten behouden over de eigen casus, waarmee zijn doe- en denkkrachten wordt versterkt en de kans om later weer in dezelfde problemen terecht te komen wordt verkleind.

Medewerkers van het sociale domein geven aan dat het contact van de rechtzoekende en het Juridisch Loket altijd via de medewerker verliep. De juridische vraag van een rechtzoekende werd via de mail gecommuniceerd met het Juridisch Loket en het advies eveneens.

De procesregisseurs geven aan dat de doelgroep van de pilot vaak minder zelfredzaam is, waardoor de uitleg (taalbarrière, opleiding etc.) meer op hen afgestemd dient te worden. Dit is een complexiteit die meer tijd kost en meer vraagt van de medewerker uit het sociale domein. De opgebouwde vertrouwensband is essentieel.

De projectleider van de gemeente Heerlen is van mening dat het cliëntcontact bepalend is voor het succes van de pilot. De rechtzoekende staat immers centraal, dus de communicatie moet rechtsreeks met een cliënt verlopen en niet met derden. De rechtzoekende moet het gevoel hebben gehad juridisch te zijn bijgestaan door het Juridisch Loket.

Het was een uitdaging om een rechtzoekende te vinden die het proces van het Huis van het Recht heeft doorlopen en die bereid was om met onderzoekers in gesprek te gaan in het kader van de evaluatie van de pilot.¹⁶ Op 30 november jl. heeft er op het Maankwartier in Heerlen een driegesprek plaatsgevonden met een rechtzoekende, een medewerker van het Expertiseteam en mw. mr. Sanne Lutter. De medewerker van het Expertiseteam heeft de casus van de rechtzoekende tijdens de pilot, met zijn toestemming, aangemeld bij de procesregisseurs van het Juridisch Loket. De gegevens uit deze casus zijn verwerkt in figuur 1, aangezien het duidelijk multi-problematiek betrof. Hieronder volgt een korte geanonimiseerde casusschets.¹⁷

Rechtzoekende is een alleenstaande ouder van een minderjarige zoon met hoofdverblijf bij de rechtzoekende. Hij heeft schulden en is in 2018 uit de Wet schuldsanering natuurlijke personen (WSNP) gezet. Rechtzoekende heeft, voor de aanmelding van de zaak, zijn werk met wederzijds goedvinden zonder transitievergoeding en inachtneming van een onjuiste opzegtermijn, beëindigd. De woningstichting wil de huurovereenkomst laten ontbinden, vanwege de olopende betalingsachterstanden. Rechtzoekende heeft recht op een WW-uitkering vanaf maart 2021, met op dat moment een huurachterstand van 8 maanden.

Rechtzoekende heeft zelf een nieuwe melding bij schuldhulpverlening ingediend en een onder beschermingsbewindstelling verzocht om een ontbinding van de huurovereenkomst en mogelijke uithuisplaatsing van hem en zijn minderjarige kind te voorkomen.

Kwalificatie multi-problematiek: arbeidsrecht en sociaalzekerheidsrecht (en huurrecht).¹⁸

“Deze casus is het schoolvoorbeeld van multi-problematiek”, aldus een medewerker van het Expertiseteam, het betreft een veelvoud van problematiek en door de pilot zijn de problemen

¹⁶ Ondanks het feit dat burgers die het proces van het Huis van het Recht hebben doorlopen, zijn gevraagd of zij willen meewerken in een analyse achteraf (zie p. 13 van het Onderzoeksplan Huis van het Recht).

¹⁷ Van rechtzoekende is tijdens het interview toestemming verkregen voor het opnemen van een geanonimiseerde casusschets in dit rapport, aangezien deze beschrijving nooit volledig anoniem is, aangezien betrokken partijen de casusschets kunnen herleiden tot rechtzoekende. Daar is rechtzoekende over geïnformeerd.

¹⁸ Minimaal één juridisch probleem in samenhang met één probleem binnen het sociale- en/of financiële domein.

overzichtelijk weergegeven en is beoordeeld hoe de problemen gede-escalerd dan wel opgelost konden worden.

De rechtzoekende voelde zich bevoorrecht door de betrokkenheid en hulp binnen de pilot, maar het was ook moeilijk om telkens opnieuw zijn verhaal te moeten vertellen.

Dit is de eerste zaak binnen de pilot waar de rechter zich over heeft gebogen. De zitting vond plaats in de Bernardinuskapel in Heerlen, de voor de pilot aangewezen zittingslocatie, normaal in gebruik als Raadzaal van de gemeente Heerlen en dit was: *“-om de rechter uit zijn natuurlijke habitat te trekken”*, aldus de rechtzoekende. Tijdens de eerste zitting was de woningcorporatie niet aanwezig, maar slechts de ingehuurd deurwaarder en dat was de reden dat de rechter de zaak aangehouden heeft zodat ook de betrokken woningcorporatie aanwezig kon zijn.

De rechter gaf partijen tijdens de tweede zitting in de rechtbank Limburg locatie Maastricht de mogelijkheid om op de gang overeenstemming te bereiken zonder tussenkomst van de rechter. Op de gang werd er tussen partijen geen overeenstemming bereikt, waardoor er tijdens de zitting geen vonnis opgemaakt kon worden. Weller Wonen gaf aan dat er eerst intern overleg noodzakelijk was. Later hebben partijen de regeling naar de betrokken rechter gemaild, zodat dit alsnog in een vonnis opgemaakt kon worden. De – tijdens de pilot verkregen – onderbewindstelling en het gezag over zijn minderjarige kind heeft waarschijnlijk bijgedragen aan de gezamenlijke oplossing, waardoor rechtzoekende toch in zijn woning mocht blijven. De rechtszaak kreeg veel aandacht in de media.

Medewerker van het Expertiseteam benadrukt dat hij rechtzoekende altijd heeft meegenomen in beslissingen, zoals bijvoorbeeld onderbewindstelling en het verkopen van zijn auto. Soms waren het voor de rechtzoekende moeilijke beslissingen en zag hij pas achteraf de noodzaak van een beslissing. Een medewerker geeft aan dat er veel van rechtzoekende werd verwacht en daar heeft hij rechtzoekende op voorbereid. Het was een flinke investering voor rechtzoekende om problemen op te lossen dan wel te de-escaleren.

De rechtzoekende heeft geleerd van zijn problematiek en van de pilot. Hij adviseert andere rechtzoekenden in soortgelijke situaties om op tijd melding te maken bij o.a. het Wmo loket of het SBT en in te zetten op vroeg-signalering. In ieder geval op tijd de verhuurder laten weten dat de huur niet betaald kan worden en niet *“je kop in het zand steken”*.

Uit een interview met de procesregisseurs is gebleken dat een belangrijke indicator is, dat er in ieder geval geen sprake mag zijn van het *“anders”* toepassen van regels. Rechtzoekenden mogen door de pilot niet onredelijk worden voorgetrokken, dus geen extra huurbescherming genieten, maar alle belangen moeten wel worden meegewogen, vooral bij multi-problematiekwaken. De medewerker van het Expertiseteam geeft aan dat de rechtzoekende zich serieus aan bepaalde zaken heeft moeten conformeren, zoals onderbewindstelling en het verkopen van zijn auto of het aanwezig zijn bij alle afspraken. De oplossing heeft écht iets van rechtzoekende gevraagd

Wellicht dat de (media)aandacht heeft bijgedragen aan een oplossing. Uiteindelijk is de bedoeling dat woningcorporaties in soortgelijke situaties aan de werkwijze van de pilot en het Juridisch Loket denkt. Het is de vraag of het effect gaat opleveren, in dit stadium is dat nog niet te zeggen.

3.1.5. Samenwerking met rechtbank Limburg

Oplossing van het probleem door tussenkomst van de rechter is niet het uitgangspunt in deze pilot. Dit betekent dat de rechter pas betrokken wordt op het moment dat partijen er niet zelf uit komen. De projectleider van de rechtbank Limburg is van mening dat wanneer er geen rechter wordt betrokken bij de oplossing van een multi-problematiekzaak, dat ook goed is en zelfs een mooie winst van de pilot is, omdat de oplossing dan minder zwaar drukt op de capaciteit en de inzet van de rechtbank.

Vanuit het perspectief van de rechtbank was het de bedoeling om zaken als huurproblematiek, uitkeringsproblematiek en omgang en gezag in het personen- en familierecht te combineren. Binnen het bestek van de pilot is dat slechts twee keer voorgekomen. Er heeft één rechter naar die drie verschillende zaken gekeken, uiteraard binnen de ruimte die hij had. Het reguliere procesrecht is gevolgd, maar binnen de grenzen die er zijn, is geprobeerd om binnen één zaak alle problemen aan te pakken. Uit het interview met de betrokken rechter is gebleken dat de rechtbank voor de zitting het signaal kreeg dat de gedaagde beschermingsbewind wilde. Verhuurders en woningbouwverenigingen zijn in het algemeen altijd voorstander van beschermingsbewind als het gaat om zaken met huurachterstand van meer dan drie maanden. Mede dankzij de pilot en de betrokkenheid van de rechtbank Limburg kon het beschermingsbewind voor de gedaagde snel en zonder zitting met een beschikking worden afgedaan. Normaliter wordt beschermingsbewind binnen zes weken uitgesproken, maar de betrokken rechter benadrukt: "als het moet, dan kan het snel".

Uit het onderzoek blijkt dat de betrokken rechter veel vergelijkbare zaken behandelt tijdens zittingen bij de rechtbank Limburg en dat het vonnis vaak als stok achter de deur wordt gebruikt. Opgemerkt moet worden dat sociale woningbouwverenigingen huurders niet graag uitzetten, vooral niet als er kinderen bij betrokken zijn. Het vonnis wordt dan vaak niet in uitvoering gebracht, maar het is eerder een pressiemiddel voor bijvoorbeeld beschermingsbewind. Op deze manier kan er alsnog huur wordt geïnd. Door de pilot is het in veel zaken niet zo vaart gelopen en hoefde er geen rechter betrokken te worden.

Voor de pilot, heeft de minister, de gemeente Heerlen als tijdelijke aanwijzing zittingsplaats aangewezen.¹⁹ De tweede zitting heeft in de rechtbank locatie Roermond plaatsgevonden, dit vanwege praktische redenen.

In de praktijk is het samenvoegen van zaken ingewikkeld gebleken. Mede doordat er al veel samenwerkingsverbanden zijn. De pilot is gericht op multi-problematiekzaken, waardoor de drie initiatiefnemers telkens opnieuw de toegevoegde waarde moesten bewijzen.

De drie initiatiefnemers hadden op voorhand bedacht dat er een adviseur nodig was tussen het Juridisch Loket en de rechtbank Limburg. Mochten partijen geen overeenstemming bereiken in de oplossing van het probleem, kon de rechter worden ingeschakeld als sluitstuk van het proces. Voordat het dossier dan werd overgedragen aan de rechtbank werd de adviseur door het Juridisch Loket

¹⁹<https://www.rechtspraak.nl/Organisatie-en-contact/Organisatie/Rechtbanken/Rechtbank-Limburg/Nieuws/Paginas/Eerste-zitting-Huis-van-het-Recht-in-Heerlen.aspx#:~:text=In%20de%20vergadering%20Bernarduskerk%20in,zittingslocatie%20van%20de%20Rechtbank%20Limburg,> geraadpleegd op 23 november 2022.

ingeroepen om mee te sparren en voor strategisch advies. Daarover is het navolgende helder geworden.

De eerste zitting is geëvalueerd met alle betrokken partijen, zo ook met de procesregisseur, de projectleider van de rechtbank en de externe adviseur. Tijdens die evaluatie is gebleken dat er onduidelijkheid bestond over de rol van de externe adviseur. De procesregisseurs kiezen ervoor of en wanneer zij de externe adviseur willen inzetten. De adviseur duidt vervolgens de juridische reikwijdte van de casus, alvorens het dossier aan de rechtbank over te dragen. De externe adviseur vindt dat zijn rol beter benut had kunnen worden. Verder is uit de evaluatie gebleken dat er een soort regiebijeenkomst noodzakelijk was voordat een zitting zou plaatsvinden, zodat betrokken partijen de hele zaak kunnen bespreken en om te beoordelen of bijvoorbeeld het dossier compleet is, of er onduidelijkheden bestaan over de uitvoering van de pilot en of er wellicht nog stukken moeten worden ingebracht.

Voor de rechtspraak heeft de pilot de volgende ontwikkelpunten opgeleverd:

- De definiëring van multi-problematiek heeft geleid tot vragen. Wellicht kan de terminologie probleemoplossing in brede zin meer uitkomst bieden dan louter focus op de term “multi-problematiek”.
- Het feit dat de rechtbank Limburg één van de initiatiefnemers van de pilot was, is essentieel gebleken in de vertrouwensrelatie met betrokken partijen.
- Het Huis van het Recht is geen blauwdruk, dus er dient bij een vervolg van dit initiatief opnieuw maatwerk te worden geleverd. De behoefte van een gemeente dient als startpunt te worden aangemerkt.
- Het Huis van het Recht wordt inmiddels betrokken bij andere projecten, waaronder het Nationale programma “Heerlen Noord” zoals geïnitieerd door Lodewijk Asscher.²⁰ Daarnaast wordt de samenwerking binnen het Huis van het Recht gebruikt voor het opzetten van andere burgergerichte projecten.

De betrokken rechter merkt op dat de rechtbank te allen tijde het sluitstuk moet zijn en blijven van een juridisch geschil en als het praktisch en snel moet, dan kan het praktisch en snel.

3.1.5. Alle betrokkenen zijn tevreden over de samenwerking

Vrijwel alle geïnterviewde partijen zeggen tevreden te zijn over de samenwerking, zowel op ontwikkel/beleidsniveau als op uitvoeringsniveau van de pilot.

De geïnterviewde persoon van de organisatie Weller Wonen geeft aan dat gedurende de pilot de samenwerking is verbeterd, doordat duidelijkere kaders gesteld zijn.

3.2 Rechtzoekende(n) krijgen betere ondersteuning

Door de verschillende samenwerkingsverbanden die zijn ontstaan door de werkwijze van de pilot worden juridische/multi-problematieke zaken eerder en beter herkend. Rechtzoekende worden

²⁰ [Home – NPHLN \(heerlen-noord.nl\)](https://www.heerlen-noord.nl/)

eerder geholpen dan voor de pilot en het vragen om, en aanbieden van juridische hulp is laagdrempeliger. Dit draagt tevens bij aan de toegang tot het recht. Hieronder volgt een toelichting.

3.2.1 Betere herkenning van juridische problematiek

Tijdens het onderzoek is het belang van de samenwerking tussen het sociale- en juridische domein door verschillende geïnterviewde partijen benadrukt. Zowel voor rechtzoekende(n) als voor medewerkers van Sociale Buurt- en Expertiseteams is het niet altijd duidelijk dat er een juridisch probleem speelt en of een juridische benadering van een probleem kan bijdragen aan eventuele oplossingen. De projectleider van de gemeente Heerlen geeft als voorbeeld dat voor de start van de pilot een maatschappelijk werker regelmatig op de stoel van een jurist ging zitten, omdat deze een rechtzoekende bijvoorbeeld hielp met het schrijven van een bezwaarschrift. Dit lijkt een vermenging van functies en duidt op gebrek aan rolvastheid.

In de pilot zijn door het vroegtijdig betrekken van de procesregisseurs van het Juridisch Loket problemen gede-escaleerd of zelfs voorkomen.

Een geïnterviewde van het SBT signaleert tevens dat Buurtteams vaak te veel zelf willen oplossen voor cliënten en dat het belangrijk is om deskundigen erbij te betrekken. Het helpt dan als men weet wie de deskundigen zijn en dat in de buurtteams problematiek juist wordt geduid.

3.2.2. Het recht blijft in de buurt

Het voormalige kantongerecht in Heerlen was laagdrempelig. Uit een interview met de betrokken rechter blijkt dat het een plek in de buurt was waar rechtzoekende(n) binnen konden lopen, juridische vragen konden stellen en advies kregen over bijvoorbeeld beschermingsbewind. De mogelijkheid bestond om samen een verzoek voor beschermingsbewind in te vullen, intern te bespreken en zonder zitting toe te wijzen. Het was snel geregeld en voor rechtzoekende(n) met schuldenproblematiek praktisch. Toen het kantongerecht in Heerlen sloot, is de rechtbank Limburg tijdelijk overgegaan op videorechtspraak, georganiseerd binnen het gemeentehuis, zodat rechtzoekende(n) niet naar de rechtbank in Maastricht hoefden te reizen. Op den duur bleek dat er nauwelijks gebruik werd gemaakt van de videorechtspraak, wellicht omdat dit niet past bij de doelgroep.

Opmerkelijk is dat de betrokken rechter van de pilot tijdens ons interview aangeeft dat de pilot de toegankelijkheid tot het recht heeft vergroot. Belangrijk is een aangewezen fysieke locatie, waarvan mensen weten dat ze bij die locatie terecht kunnen voor juridische hulp. Bijzonder aan deze pilot zijn de samenwerkingsverbanden, de lijntjes zijn kort en de telefoon is snel gepakt.

3.3 Doorstart pilot

Het Juridisch Loket, de gemeente Heerlen en de rechtbank Limburg hebben besloten door te gaan met de uitvoering van de werkwijze uit de pilot voor zover de omstandigheden dit toelaten.

3.3.1. De projectleiders

Zowel tijdens de uitvoering, maar ook voor de doorstart van de pilot is een bepaald commitment nodig van de betrokken partijen, maar ook beschikbaarheid en budget. Het is bijvoorbeeld geen “normale”

taak van de rechtbank, waardoor de werkzaamheden voor de pilot naast haar reguliere werkzaamheden komen, dat geldt eveneens voor het Juridisch Loket, dat voor de start van de pilot nog geen procesregisseur kende.

De drie projectleiders willen voorkomen dat ze later opnieuw moeten investeren in de samenwerking, daarom is besloten om zoveel als mogelijk de werkwijze voort te zetten. Dit houdt in dat de projectleiders in ieder geval doorgaan met inlichten en informeren over de verschillende samenwerkingen. Vanuit de rechtspraak is afgesproken dat de wijkrechtspraak, zoals de rechtspraak de pilot ziet, landelijk wordt uitgerold waar dit mogelijk is en dat betekent voor de provincie Limburg dat de rechtbank gesprekken voert met meerdere grote Limburgse gemeenten hoe daar invulling aan kan worden gegeven. De projectleider van de rechtbank Limburg heeft aangegeven dat de pilot heeft geïnspireerd om meer rechtspraak op maat te leveren.

Zoals eerder is opgemerkt, wordt de pilot betrokken bij andere projecten, zoals het programma "Heerlen Noord". Op dit moment wordt onderzocht of bijvoorbeeld de werkwijze en de samenwerking van de pilot kan worden geborgd in de werkwijze in het Veiligheidscentrum in Heerlen-Noord. De betrokkenen denken mee bij de totstandkoming hiervan en in hoeverre de pilot een aandeel daarin kan hebben, door bijvoorbeeld het organiseren van een wekelijks spreekuur. Dit met de gedachte om meer naar de burger toe te bewegen en van daaruit rechtzoekende(n) te helpen met het de-escaleren en oplossen van multi-problematiek.

Ook op de werkvloer, bij de Sociale Buurtteams, Expertiseteams en bij het Juridisch Loket, wordt de pilot doorgestart.²¹ De leidinggevende van het Juridisch Loket geeft aan dat er voor een succesvolle doorstart van de pilot eerst interne zaken moeten worden besproken, zoals de capaciteit binnen het Juridisch Loket, de werkzaamheden moeten geborgd zijn in het dienstverleningsprotocol en de rol en de plaats van de procesregisseur moet worden besproken. De ambitie is er volgens de leidinggevende zeer zeker, daarom blijft voorlopig de rol van de procesregisseur bestaan.

Tot slot merkt de betrokken rechter van de pilot op: *"het Huis van het Recht, dus de samenwerkingsverbanden en de vroeg-signalering moet in Heerlen blijven en het moet in de hele oostelijke mijnstreek komen, waar het barst van de multi-problematiek."*

3.3.2. Toekomstige ontwikkelingen

Op 11 oktober 2022 informeerde de projectleider van het Juridisch Loket de onderzoekers over de nieuwe visie van het Juridisch Loket: *"Een rechtvaardige oplossing. Voor iedereen. Omdat niemand er alleen voor mag staan"*. Het Juridisch Loket vervult daarmee een duidelijke, herkenbare plek in het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand. Over de visie wordt vermeld:

"We gaan meer oplossen voor onze rechtzoekende(n) en onze rechtshulp laagdrempeliger en dichtbij de rechtzoekende organiseren. We gaan nauwer samenwerken met het sociaal domein en onze netwerkpartners in de regio om (kwetsbare) burgers nog beter te helpen. We willen dichtbij de rechtzoekende zijn, op plekken en manieren die aansluiten bij zijn leefwereld en omstandigheden".

²¹ Figuur 2 is bijgewerkt tot 17 november 2022, dus ook na de pilot zijn er zaken bij het Juridisch Loket aangemeld door het SBT en Expertiseteam.

De samenwerkingsverbanden – dankzij de pilot – met het sociale domein van de gemeente Heerlen gaat hier enorm aan bijdragen. Het Juridisch Loket in Heerlen heeft immers al veel contacten gelegd en worden regelmatig via het sociale domein om advies gevraagd.

4. Samenvatting en reflectie

Dit hoofdstuk bevat allereerst een samenvatting. De bevindingen worden vervolgens naar concrete aanbevelingen omgezet voor de nabije toekomst en de voortzetting van de pilot. In deze fase van het rapport is gekozen om het project geen “pilot” meer te noemen, maar wordt de term “het Huis van het Recht” (hierna: HvhR) gebruikt om het initiatief voor breed gedragen wijkrechtspraak met daarin de essentie van de verschillende samenwerkingsverbanden als overkoepelende term aan te geven.

4.1 Samenvatting

De initiatiefnemers van het HvhR zijn de rechtbank Limburg, de gemeente Heerlen en het Juridisch Loket, dat met haar loket gevestigd is in het centrum van Heerlen. Het HvhR is in de gemeente Heerlen voor het eerst vormgegeven naar aanleiding van de behoefte die de gemeente Heerlen en burgemeester van Heerlen aangaf, namelijk het recht in de buurt te willen houden en het toegankelijk en begrijpelijk te maken. Concreet is het HvhR een project met daarin verschillende samenwerkingsverbanden tussen het juridische en sociale domein waardoor inwoners van de gemeente Heerlen die kampen met minimaal één juridisch probleem in samenhang met één probleem binnen het sociale- en/of financiële domein worden geholpen met het vinden van een duurzame oplossing.

Binnen het Juridisch Loket is een procesregisseur aangewezen die start met het uitvoeren van een korte scan naar mogelijke aanwezigheid van multi-problematiek. Daarnaast zetten de procesregisseurs in op een preventieve aanpak, doordat medewerkers van de SBT's en Expertiseteams van de gemeente Heerlen het Juridisch Loket eerder betrekken bij de problematiek in de praktijk. Dit heeft, gedurende de pilot, geresulteerd in het aanmelden van 281 enkelvoudige zaken, die door vroegtijdige betrokkenheid van convenantpartners geen multi-problematiekzaken zijn geworden.²² Daarvan is de grootste categorie het overig persoon- en familierecht (in 84 zaken) gevolgd door het (ver)huurrecht (in 59 zaken). Zoals gezegd is de grootste leverancier van enkelvoudige zaken de gemeente Heerlen met haar SBT's en Expertiseteams.

Door het HvhR wordt er in ieder geval beter samengewerkt tussen het Juridisch Loket en de gemeente Heerlen. Van de 281 enkelvoudige zaken (JL) zijn er 6 aangemeld door overige convenantpartners en één door een rechtzoekende zelf, waaruit geconcludeerd kan worden dat tijdens de pilot de interactie in het aanleveren van casuïstiek door verschillende partijen niet optimaal benut is. Uit ons onderzoek komen enkele verbetervoorstellen naar voren, zoals vaker fysiek aanwezig zijn bij interne overleggen van convenantpartners, meer terugkoppeling over zaken, snelle afwikkeling van zaken en inzetten met meer communicatie op het feit dat het HvhR een waardevolle toevoeging is op hetgeen er al bestaat.

Tijdens de pilot zijn er 20 multi-problematiekzaken aangemeld bij het Juridisch Loket. De grootste categorieën zijn het overig personen- en familierecht (in 12 zaken) en de sociale verzekering/-

²² Gemeten t/m 17 november 2022.

voorzieningen (in 8 zaken). Onduidelijk is welke instanties deze zaken bij het Juridisch Loket aangemeld hebben.

De rechtzoekende waarmee onderzoekers hebben gesproken geeft aan dat hij zich bevoorrecht voelde door de betrokkenheid en hulp van het HvhR en hij adviseert andere rechtzoekende in soortgelijke situaties om op tijd melding te maken bij o.a. het Wmo-loket of het SBT en derhalve in te zetten op de vroeg-signalering.

Tijdens de pilot zijn er slechts twee zaken voor de rechter verschenen. Opmerkelijk was de snelle afwikkeling van het verzoek tot beschermingsbewind van de gedaagde door de betrokkenheid van het HvhR en de rechtbank Limburg. Toen het kantongerecht nog in de gemeente Heerlen was, bestond die mogelijkheid er altijd. Door het HvhR krijgen rechtzoekenden betere ondersteuning. Door het vroegtijdig betrekken van de procesregisseur van het Juridisch Loket worden problemen gedescaleerd of zelfs voorkomen en het recht blijft in de buurt, door de fysieke inloopmogelijkheid bij het Juridisch Loket en de mogelijkheid om via verschillende organisaties in contact te raken via de procesregisseur.

De drie projectleiders hebben aangegeven door te gaan met het HvhR. Daar is wel een bepaald commitment van de betrokken partijen voor nodig, maar ook budget en beschikbaarheid. De nieuwe visie van het Juridisch Loket *“een rechtvaardige oplossing, voor iedereen. Omdat niemand er alleen voor mag staan”* past in ieder geval bij de gedachte van het HvhR.

4.2 Vertaling naar de praktijk

4.2.1. Onderzoeksvragen

Hieronder volgt de beantwoording van de onderzoeksvragen gelardeerd met eigen waarnemingen van het onderzoeksteam. Hiermee kan een vertaling van bevindingen naar leerpunten voor de initiatiefnemers worden gemaakt.

1. Op welke manier draagt het HvhR bij aan het verbeteren van de samenwerking tussen het sociaal en juridisch domein?

Medewerkers van de convenantpartners leren elkaar en elkaars werkwijze beter kennen. Zij hebben elkaar door de uitvoering van het HvhR snel en gemakkelijk weten te vinden dankzij de procesregisseurs die zichzelf en het Juridisch Loket fysiek op locaties hebben geïntroduceerd. Door het HvhR is er een sterker netwerk ontstaan van deze partners in de gemeente Heerlen.

De voornaamste leverancier van casuïstiek is de gemeente Heerlen geweest d.m.v. haar SBT's en Expertiseteams. Dit blijkt tevens uit de cijfers. Van de 281 enkelvoudige zaken zijn er 213 aangemeld door verschillende SBT's, 60 door verschillende Expertiseteams, 6 door overige convenantpartners en één door een rechtzoekende zelf.

De samenwerking tussen domeinen (bijv. sociaal en juridisch) is cruciaal. De wijze waarop de juridische problemen van rechtzoekende(n) is verknoopt met andere problemen van meest sociale, economische of financiële aard is groot gebleken. Samenwerking tussen de domeinen is gegroeid gedurende de periode waarin de pilot is vormgegeven. Dankzij de samenwerking zijn enkele rechtzoekende(n) adequaat bediend, desondanks door gebrek aan communicatie en wisseling in personele samenstellingen van de domeinen, her en der kansen niet benut of eenvoudigweg niet gezien. Daarbij

moet gezegd worden dat door de bijzondere situatie van de Covid-19 periode er een extra bemoeilijkende factor is opgetreden.

De onderzoekers stellen voor bijzondere aandacht te schenken aan een bestendige samenwerking tussen vooral het sociale en juridische domein, deze aandacht dient in ieder geval structureel in de organisatie te worden verankerd en de betrokkenen ook verantwoordelijk te houden voor goede samenwerking.

2. Welke kritische prestatie-indicatoren kunnen worden benoemd?

Essentieel is dat de rechtzoekende(n) snel en in de breedst mogelijke zin van hun problematiek werden bijgestaan en verwezen. Daarbij speelt een rol dat niet altijd even duidelijk is wanneer er sprake is van multi-problemen. Rechtzoekende(n) wisten vaak dat zij meer problemen hadden, maar niet dat het multi-problematiek was en de betrokken instellingen zijn doorgaans te zeer bezig met de eigen 'zaak' om ruimte te voelen en de volle breedte van het cliëntgericht handelen te benutten. Er is weliswaar geen sprake van een afvinkcultuur, maar er is wel sprake van een zekere naar binnengekeerdheid van de verschillende organisaties- en domeinen.

Hiermee hangt samen dat er veel meer bekendheid aan de pilot had mogen worden gegeven. Niet zozeer bekendheid zoals bij de start waarbij alle bestuurders aanwezig waren, maar bekendheid diep in de organisaties. Het kwam geregeld voor dat procesregisseurs aan betrokken partners moesten uitleggen wat de pilot eigenlijk inhield. Soms zelfs moest het bestaan van de pilot worden uitgelegd. Kortom ruchtbaarheid en communicatie van onderop en breed gedragen in alle betrokken organisaties is een belangrijke factor in het welslagen van dit soort initiatieven.

3. Welke kritische succesfactoren kunnen worden benoemd?

Voor die zaken die uiteindelijk als multi-problematiekzaken werden opgepakt moet gezegd worden dat deze met welwillendheid en naar tevredenheid voor de rechtzoekende(n) zijn afgehandeld. Het zijn er evenwel weinig, dat heeft te maken met de situatie van Covid-19 alsook de vele personele wisselingen in de betrokken organisaties. Ook speelt een rol dat de successen kunnen worden afgemeten aan de vastberadenheid van de procesregisseurs. Hoe meer betrokken en vastberaden deze waren hoe succesvoller de pilot ten aanzien van de rechtzoekende(n).

4. Wat zijn de opbrengsten/bevindingen (positief/negatief) van het HvhR m.b.t. toegankelijkheid van het recht (t.o.v. de normale werkwijze) voor de rechtzoekende?

Positief is de bekendheid en betrokkenheid van alle projectpartners ten aanzien van de rechtzoekenden. Zij die de weg naar het Huis wisten te vinden, waren blij verrast door de bereidwilligheid van de instituties om hen daadwerkelijk met praktische en juridische solide oplossingen te helpen. Daarmee is voor de kleine groep rechtzoekende(n) met multi-problemen die gebruik konden maken van het Huis de toegang tot het recht vergemakkelijkt en de drempel tot het recht verlaagd. Feit is wel dat slechts weinigen naar de gangbare definitie van multi-problematiek de gang naar het Huis hebben weten te vinden. Daarbij speelt een definitie kwestie. De onderzoekers zijn ervan overtuigd dat de definitie van multi-problemen te strak was en dat daardoor een groot aantal rechtzoekende(n) buiten het bereik van de pilot viel, de essentie is immers mensen helpen. Alsook het feit dat -zoals eerder is vermeld- de communicatie tussen alle betrokken partners sterk verbeterd kan worden. Zoals in de samenleving als geheel is ook hier communicatie essentieel. Communicatie tussen de instanties en de rechtzoekende(n), communicatie tussen de instanties onderling, maar ook

communicatie tussen de verschillende pilots die in het land worden uitgevoerd. Hoewel de onderzoekers geen onderzoek hebben gedaan naar dat laatste, kan niet worden uitgesloten dat als er meer onderling overleg was geweest tussen de vele pilotprojecten in ons land, het wiel niet op vele verschillende plekken in de regio opnieuw was uitgevonden. Een landelijk coördinatiecentrum of taskforce, -maatschappelijk effectieve en op de rechtzoekende en pragmatisch gerichte rechtshulpverlening zou mooi zijn.

Er zou ook meer onderzoek gedaan moeten worden naar preventie en praktische oplossingen die werken. Te veel is in de pilot geleund op de werkwijzen zoals de betrokken partners deze hanteerden. Die werkwijze is aangepast met het oog op de optimale verbetering ten aanzien van de rechtzoekende(n), maar dat had veel revolutionairder en buiten de geëigende paden gekund. In het buitenland (vooral VS en Australië) zijn bijvoorbeeld talloze buurtinitiatieven, problem solving courts en ombudsachtige instanties, die daadwerkelijk rechtzoekende(n) helpen zo snel mogelijk van hun problemen af te komen. Deze instanties zoeken veel meer de randen van het recht op, en hebben daarmee altijd het belang van de rechtzoekende(n) voor ogen. In ons land is er nog te weinig ruimte (gevraagd) op institutioneel niveau om de-escalierend of zelfs preventief te kunnen werken. Dat laat onverlet dat de projectpartners allen van goede wil waren en hun uiterste best hebben gedaan het maximale te bewerkstelligen. Het maximale in de pilot is naar het idee van de onderzoekers echter nog niet benut.

5. Welke interventies kunnen worden vastgesteld in de organisatie en/of werkwijze van het HvhR en welke kunnen worden doorgevoerd om de doelstelling van het HvhR “het zorgdragen voor een effectieve oplossing van het probleem (multi-problematiek) van een rechtzoekende waarbij het oplossen van het juridisch probleem een onderdeel is” te bereiken?

- De uitvoerders van het HvhR moeten voldoende op de hoogte zijn van de werkwijze en (fysiek) kennis hebben gemaakt met de procesregisseur, zodat er een duidelijke verbinding ontstaat, waardoor de drempel om advies te vragen wordt verkleind. Zowel een taak voor de initiatiefnemers als voor de procesregisseurs. Zorg dus voor een goede communicatieschakel tussen het managementteam en de werkvloer, de uitvoerder van de pilot, zodat iedereen op de hoogte is van de pilot.
- Rechtzoekende(n), maar ook convenantpartners²³ moeten beter geïnformeerd worden over het fysieke loket en de samenwerkingsmogelijkheden van het HvhR. Bijvoorbeeld regelmatige informatiebijeenkomsten en opvolging, d.w.z. dat als een persoon wordt opgevolgd door een collega, beide de omvang en het belang van het HvhR doornemen. Daarnaast moeten de procesregisseurs vaker aansluiten bij interne casusbesprekingen van partners, zodat multi-problematiek sneller kan worden aangeduid en om vermenging van functies en gebrek aan rolvastheid te voorkomen.
- Het is essentieel en effectief om altijd kort terug te koppelen wat een rechtzoekende of convenantpartner met informatie of advies heeft gedaan. Dat draagt bij aan de samenwerking en partijen kunnen daarvan leren. Betrokkenen met veel voorkomende vragen en/of multi-problematieke problemen kunnen op een gegeven moment van standaard informatie of advies worden voorzien of er kan al vanuit de procesregisseur preventief over worden

²³ Dan bedoelen onderzoekers niet de SBT's en Expertiseteams, maar partners zoals woningcorporaties, zodat ook zij meer casuïstiek aanleveren.

geïnformeerd aan convenantpartners, waardoor het ontstaan van het probleem of escalatie daarvan kan worden voorkomen.

- Met het HvhR moet worden ingezet op een toevoeging van hetgeen dat er al bestaat. Er wordt niets nieuws in de praktijk gebracht, maar er worden meer mogelijkheden geboden binnen de bestaande samenwerkingsverbanden.
- Onderzoekers zijn zich ervan bewust dat de registratielast zoveel mogelijk beperkt moet worden, maar hadden graag inzicht gehad in de doorlooptijd van afhandeling van casuïstiek. Door verschillende convenantpartners is opgemerkt dat snelheid in het verstrekken van informatie en advies essentieel is voor het bevorderen van de samenwerking en de toegankelijkheid en laagdrempeligheid van het recht. Vanwege gebrek aan informatie daaromtrent kan hierover nu niets gezegd worden.
- Zoek zoveel mogelijk rechtsreeks contact met de rechtzoekende. Dit draagt bij aan het zelfredzaamheidsprincipe en rechtvaardigheidsgevoel.
- De samenwerking tussen de partners en het succes van de pilot voor de rechtzoekenden staat en valt met communicatie. Daarmee is het essentieel dat zowel tussen de professionals en tussen professionals en rechtzoekende(n) telkens korte berichten worden gedeeld over de stand van zaken, dat kan in een lichte vorm.
- Voor ingewikkelde zaken is het zinvol om momenten van reflectie te nemen. Alle betrokken professionals ontmoeten elkaar (online of fysiek) om de ervaringen met multi-problematiek zaken te delen en complexe vraagstukken te bespreken. Zo wordt een body of knowledge geschapen. Idealiter delen de betrokken professionals dat met elkaar in een afgeschermd document, zodat het voor nieuwe medewerkers makkelijker is aan te sluiten bij de bestaande ontwikkelingen. Ook is het wenselijk een keer per jaar bijvoorbeeld een waarden en normen bijeenkomst te houden, een huis van het recht beraad, om te bezien wat de status is van het project en hoe de partners voortgang boeken met het oog op de juridische dienstverlening naar de rechtzoekende(n).

5. Slotopmerkingen

De pilot het Huis van het Recht is een goed initiatief en heeft gedurende de twee en halfjaar experimenteren veel inzichten opgeleverd. Met dit evaluatieonderzoek kan worden onderbouwd dat initiatieven als een Huis van het Recht, de toegankelijkheid van het recht vergroot en daarmee worden schadelijke gevolgen voor de omgeving van de rechtzoekende(n), maar vooral ook emotionele, sociale en financiële schade voor henzelf beperkt. Tevens kunnen (hoge) juridische kosten voor de burgers en de overheid, teruggebracht worden. Door de vroegtijdige betrokkenheid van verschillende instituties is in een groot aantal zaken conflictescalatie in de kiem gesmoord en daarmee is vaak voorkomen dat enkelvoudige problemen multi-problematisch werden. Hiermee is de rechtzoekende optimaler bediend en de rechterlijke macht ontlast.

Toch is er in de pilot een aantal zaken bloot gelegd die aandacht behoeven. De belangrijkste twee zijn: allereerst multi-problematiek, wat is dat precies en hebben alle betrokkenen weet van dat er sprake is van multi-problematiek, met name de rechtzoekende(n). Het tweede aandachtspunt is hoe de samenwerking tussen alle betrokken partijen vormgegeven dient te worden, en in het verlengde daarvan hoe intensief daarover gecommuniceerd wordt. Iedereen was van goede wil bleek in de pilot, maar er is erg vanuit de eigen organisatie en verantwoordelijkheden gedacht en gehandeld.

Samenwerken is meer dan samen de goede dingen doen. Succesvol samenwerking betekent investeren en blijvend investeren in elkaar.