

Laagdrempelige, vroegtijdige en rechtvaardige geschiloplossing in het sociaal domein. Verslag evaluatie proefproject: 'Signaleringsoverleg Utrecht

Author(s)

Mein, Arnt

Publication date

2022

Document Version

Final published version

[Link to publication](#)

Citation for published version (APA):

Mein, A. (2022). *Laagdrempelige, vroegtijdige en rechtvaardige geschiloplossing in het sociaal domein. Verslag evaluatie proefproject: 'Signaleringsoverleg Utrecht.*

General rights

It is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), other than for strictly personal, individual use, unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

Disclaimer/Complaints regulations

If you believe that digital publication of certain material infringes any of your rights or (privacy) interests, please let the Library know, stating your reasons. In case of a legitimate complaint, the Library will make the material inaccessible and/or remove it from the website. Please contact the library: <https://www.amsterdamuas.com/library/contact>, or send a letter to: University Library (Library of the University of Amsterdam and Amsterdam University of Applied Sciences), Secretariat, Singel 425, 1012 WP Amsterdam, The Netherlands. You will be contacted as soon as possible.

Laagdrempelige, vroegtijdige en rechtsvaardige geschiloplossing in het sociaal domein

Verslag evaluatie proefproject: 'Signaleringsoverleg Utrecht'

Arnt Mein, 14 september 2022

1. Inleiding

Deze *casestudy* maakt deel uit van een onderzoek naar laagdrempelige, vroegtijdige en rechtsvaardige geschiloplossing in het sociaal domein, in opdracht van de Raad voor de Rechtsbijstand. Doel van dit onderzoek is het formuleren van 'veelbelovende praktijken' die kunnen bijdragen aan het voorkomen dan wel passend beslechten van geschillen in het sociaal domein. Dit tegen de achtergrond van de herziening van het stelsel voor gefinancierde rechtsbijstand, in het kader waarvan wordt gezocht naar innovaties voor de praktijk van geschilbeslechting.

Onderzoek voor de Raad voor Rechtsbijstand

Het onderzoek voor de Raad omvat twee delen. Eerst is in zestien gemeenten de praktijk van geschilbeslechting in het sociaal domein uitgebreid in kaart gebracht. Korthedshalve zij verwezen naar de tussenrapportage van 6 april 2021. Op basis van een analyse van die inventarisatie zijn vervolgens, in het licht van de doelstelling van het onderzoek, acht veelbelovende praktijken geïdentificeerd. Die zijn in het tweede deel van het onderzoek nader onderzocht in de vorm van *casestudies*: welke factoren en condities dragen bij aan de effectiviteit van deze praktijk en in hoeverre is die praktijk overdraagbaar?

Dit verslag heeft betrekking op het zogenoemde signaleringsoverleg in Utrecht waar rechtshulpverleners ervaringen uitwisselen met de gemeente, om te komen tot een passende en rechtvaardige geschilbeslechting in Utrecht.

2. Beschrijving proefproject: signaleringsoverleg Utrecht

Doelstelling

Vanaf begin 2022 voeren vertegenwoordigers van de rechtshulp in Utrecht en van de gemeente een zogenoemd signaleringsoverleg. Het overleg moet de aansluiting en samenwerking verbeteren tussen de rechtshulpverleners onderling enerzijds en tussen de rechtshulp en de gemeente anderzijds, door middel van het uitwisselen van algemene ervaringen en indrukken. In het verlengde daarvan moet het overleg bijdragen aan een beter inzicht in en begrip voor elkaars werkwijze, positie en belang. Achterliggend doel is het verbeteren van de toegang tot het recht en de kwaliteit van de rechtspleging in Utrecht.

Deelnemers en werkwijze

De deelnemers aan het overleg zijn medewerkers van U-Centraal (een welzijnsorganisaties waar sociaal raadslieden werkzaam zijn die deel uitmaken van de wijkteams in Utrecht), van Het Juridisch Loket in Utrecht, van de sociaal advocatuur (Homerus Advocaten en Zumpolle advocaten) en medewerkers van de gemeente Utrecht (Werk en Inkomen en Juridische Zaken).

Het overleg vond, gedurende de proefperiode van een half jaar, eenmaal in de zes weken plaats. Het overleg werd voorgezeten door een medewerker van de afdeling Juridische zaken. Ik verzorgde gedurende die periode de verslaglegging. Iedere deelnemer kon van tevoren agendapunten aandragen, op basis waarvan de voorzitter telkens de agenda opstelde en van tevoren rondstuurde.

Achtergrond

Aanleiding tot het overleg is een initiatiefvoorstel vanuit de Utrechtse gemeenteraad om de toegang tot het recht te verbeteren.¹ Een van de punten uit dit voorstel was om een signaleringsoverleg in het leven te roepen om te reflecteren op de kwaliteit van de gemeentelijke dienstverlening. Dit naar het voorbeeld van een eerder overleg in Utrecht tussen de rechtshulpverleners onderling, geïnitieerd door de Nederlandse Orde van Advocaten.²

3. Opzet evaluatie signaleringsoverleg

De evaluatie staat in het teken van de vraag in hoeverre de gestelde doelen (zie hiervoor) zijn bereikt en hoe de onderlinge samenwerking in dit verband is verlopen. Aansluitend luidt de (sub)vraag welke factoren en condities van belang zijn voor het welslagen van dit overleg. Het gaat dus niet alleen om het effect, maar vooral ook om het proces (en de overdraagbaarheid van het overleg).

De eerste bijeenkomst van het overleg kan worden beschouwd als nulmeting. Rond die tijd (januari 2022) heb ik gesprekken gevoerd met de deelnemers aan het overleg over hun wensen en verwachtingen ten aanzien van het overleg. Deze gesprekken heb ik in de zomer herhaald, na ommekomst van de proefperiode, bij wijze van eindmeting (zie gesprekspuntenlijst en overzicht respondenten in de bijlage). In het kader van de evaluatie heb ik verder documentatie bestudeerd (o.a. startnotitie, agenda's en verslagen) en telkens het overleg bijgewoond.

¹ Vgl. de notitie Krijgen waar je recht op hebt, voorjaar 2021.

² De pilot 'Samenwerken in de eerste lijn'.

4. Bevindingen

Vorbereiding

Eind vorig jaar heeft de gemeente Utrecht voorbereidingen getroffen voor de start van het signaleringsoverleg. Zo zijn in november de deelnemers uitgenodigd voor een verkennend overleg. De gemeente wilde graag aansluiten bij het al bestaande signaleringsoverleg onder de Utrechtse rechtshulpverleners. In december zijn afspraken gemaakt over de doelstelling, deelnemers, opzet en frequentie van het overleg.³ Omdat het overleg in zekere zin een vervolg is van het eerdere signaleringsoverleg, is besloten dat de eerste helft in het teken zou staan van de samenwerking tussen de rechtshulpverleners onderling en het tweede deel in het teken van de samenwerking tussen de rechtshulpverleners en de gemeente Utrecht.

Alvorens het verloop van het overleg te beschrijven, sta ik eerst stil bij de verwachtingen van de deelnemers voorafgaand aan het overleg.

Motieven en verwachtingen deelnemers

Uit de eerste ronde vraaggesprekken met de deelnemers aan het overleg kwam als belangrijkste reden naar voren om deel te nemen, de kans die het biedt om met elkaar in gesprek te treden over de kwaliteit van de lokale rechtspleging en ieders aandeel daarin. Een dergelijk overleg werd node gemist en de rechtshulpverleners hadden eerder goede ervaringen opgedaan met hun eigen signaleringsoverleg.

Het overleg biedt in de ogen van respondenten een mooie kans om de kloof te overbruggen die werd ervaren tussen de rechtshulpverleners onderling en tussen de rechtshulpverleners en de gemeente. Een respondenten verwoordt het als volgt:

‘Doel is elkaar beter te leren kennen en beter samen te werken. Van elkaar te leren. Beter te weten wat er speelt binnen de gemeente: wat is het beleid, hoe gaan jullie daar mee om?’

Andere motieven die respondenten noemden zijn het creëren van vertrouwen, het wegnemen van vooroordelen en het opbouwen van een netwerk om zaken met elkaar te bespreken en passend te kunnen doorverwijzen. Een respondent gaf nog het volgende als overweging om mee te doen:

‘Ik hoop er op een heleboel zaken bespreekbaar te krijgen, om onnodig procederen te voorkomen en zaken vroegtijdig op te lossen.’

De respondenten bleken vrij eensgezind wat betreft hun motieven en verwachtingen ten aanzien van het overleg. Verder somden zij nog een aantal punten op die in hun ogen als

³ Vgl. verslag verkenningsoverleg, 13 december 2021. De afspraken zijn bevestigd in het eerste signaleringsoverleg op 24 januari 2022.

voorwaarde zouden moeten gelden. Zo gaan zij er van uit dat de deelnemers aan het overleg agendapunten kunnen aandragen namens hun achterban en die ook weer kunnen terugkoppelen. Daartoe moeten zij over een passend mandaat beschikken en ook de tijd hebben om dingen uit te zoeken. Een punt dat in dit verband naar voren werd gebracht is in hoeverre de huidige deelnemers geacht kunnen worden hun achterban te vertegenwoordigen. Bij de advocatuur is dat niet vanzelfsprekend. In hoeverre kunnen zij worden aangesproken op het (dis)functioneren van collega's? Een ander punt van zorg was hoe te voorkomen dat het overleg zou worden gebruikt om belangen te behartigen in individuele zaken. Casuïstiek zou slechts moeten dienen ter illustratie van algemene misstanden. Verder moet er een persoon zijn die de kar trekt en partijen aan hun toezeggingen en afspraken herinnert. Ook een goede verslaglegging is in dat verband van belang.

Organisatie overleg

Het overleg heeft gedurende de proefperiode vijfmaal plaatsgevonden.⁴ De vergaderingen vonden online plaats en duurden circa twee uur. Alle deelnemende organisaties waren iedere vergadering vertegenwoordigd, door dezelfde personen.⁵ Ook de voorzitter was telkens de dezelfde persoon. De verslaglegging is één keer gewisseld.⁶ Tweemaal was er een toehoorder aanwezig namens Divosa.

Het overleg volgde telkens hetzelfde stramien. Het eerste deel stond in het teken van de informatie-uitwisseling binnen de rechtshulpverlening en het tweede deel stond in het teken van de informatie-uitwisseling tussen de rechtshulpverlening en de gemeente. Later werd deze afbakening losgelaten omdat de ingebrachte punten vaak zowel de rechtshulp als de gemeente betroffen. Het merendeel van de punten werd van tevoren aangemeld bij de voorzitter en een klein deel werd tijdens de vergadering aan de orde gesteld.

Agendapunten

In het onderstaande geef ik een algemeen overzicht van de belangrijkste agendapunten. Voor een gedetailleerd overzicht verwijs ik naar de bijlage.

Agendapunten voor deel 1: rechtshulpverleners onderling

- Het opzeggen van arbeidsovereenkomsten (in het MKB) als gevolg van de coronacrisis
- Terugvordering lening DUO inburgeringsprogramma
- Aangiftebeleid politie in civiele zaken

⁴ Op 24 januari, 7 maart, 11 april, 23 mei, 4 juli 2022.

⁵ Op één afzegging na voor de eerste vergadering en een personele wisseling binnen HJL, na de eerste vergadering.

⁶ Matthijs Rutten heeft toen Arnt Mein vervangen.

- Betalingsproblemen als gevolg van hoge energiekosten
- Sluiting loket IND in Utrecht
- Meldpunt voor dak- en thuislozen zonder id-bewijs
- Doorbetalen WAZO-uitkering aan werknemer
- Huurovereenkomsten kamerverhuur
- Passend en tijdig onderling doorverwijzen binnen de rechtshulp
- Opeisen langlopende schulden
- Bundeling expertise met het oog op de vluchtelingenopvangcrisis
- Experiment advisering bij echtscheiding
- Aanvraagtermijn bijzondere bijstand

Agendapunten voor deel 2: rechtshulpverleners en gemeente

- Wijziging wet Inburgering, boetebeleid gemeente
- Niet-ontvankelijk verklaren van te laat ingediende bezwaarschriften
- Bejegening bezwaarbehandelaars door rechtszoekenden en rechtshulpverleners
- Motivering besluiten bijzondere bijstand
- Behandelduur bezwaarschriften
- Behandelduur aanvragen Wmo-voorziening
- Beleid verlenen ontheffing sollicitatieplicht
- Afwikkeling schade slachtoffers kinderopvangtoeslagaffaire
- Ontwikkeling beoordeling bezwaarschriften (kwantitatief)

Punten die waren aangedragen voor het ene overleg kwamen vaak weer terug op het volgende overleg, omdat ze navraag en uitzoekwerk vergden. Na verloop van tijd werden er vooraf minder agendapunten aangedragen.

Impressie verloop overleg

Op het eerste gezicht maken de agendapunten wellicht een willekeurige indruk en sterk gericht te zijn op de uitvoeringspraktijk. Echter, veel agendapunten (met name die voor het eerste deel van het overleg) kunnen worden gekenschetst als een signalering van zaken (vragen, klachten) die zich plotseling veelvuldig voordoen bij de rechtshulp, vaak als gevolg van maatschappelijke ontwikkelingen (nasleep corona, krapte op woningmarkt, stijging energiekosten, opvang asielzoekers). Zo worden rechtshulpverleners vaak als eerste geconfronteerd met onvoorziene of ongewenste effecten van regelgeving en beleid. Dat is dan weer informatief voor de gemeente als reflectie op het beleid. Tijdens het overleg riepen deze punten telkens de vraag op hoe te handelen en de werkwijze onderling af te stemmen.

Andere agendapunten (met name die voor het tweede deel van het overleg) kunnen worden gezien als een verzoek om duidelijkheid over het gemeentelijke beleid. Het waren vooral de rechtshulpverleners die hierop aandrongen, mede met het oog op de advisering aan hun cliënten. Het overleg werd dan ook gebruikt om het beleid, voor zover mogelijk, nader te verduidelijken. Een kleiner deel van de agendapunten kan worden opgevat als signalering van een in de ogen van de rechtshulpverleners hardvochtige werkwijze van de gemeente. Tijdens het overleg werd de handelwijze in dit type zaken besproken (hoe te balanceren tussen rechtmatigheid en rechtvaardigheid?) en hoe voortaan over dit type zaken eerder met elkaar in overleg te treden (om escalatie te voorkomen) en meer in het algemeen om misstanden over en weer te signaleren.

De overleggen verliepen constructief en in een goede sfeer. De deelnemers stonden open voor de punten die werden gesignaleerd en raakten steeds beter op elkaar ingespeeld. Na afloop van elk overleg werd even kort teruggeblikt op het verloop ervan. Het werd doorgaans als informatief en nuttig ervaren. Wel viel op dat het vooral de rechtshulpverleners waren die agendapunten aan de orde stelden en kritisch doorvroegen. Die leiden vaak tot het nodige zoekwerk voor de gemeente. De vertegenwoordigers van de gemeente stelden zich over het algemeen wat terughoudender op.

Ervaring achteraf deelnemers

In de tweede, afsluitende ronde vraaggesprekken met de deelnemers aan het overleg keken de respondenten erg tevreden terug op het overleg. Zij gaven unaniem aan dat het overleg heeft bijgedragen aan beter inzicht in en begrip voor elkaar, wat heeft bijgedragen aan een groeiend onderling vertrouwen. De sfeer werd als prettig ervaren. Zij hebben het gevoel een nuttig netwerk te hebben opgebouwd. Een respondent zegt het zo:

‘Ik ben heel positief. Dit zou je in elke stad moeten hebben.’

Sommige van de geagendeerde signalen gaven betrokkenen meteen aanleiding tot actie. Andere waren in elk geval informatief. Of zoals een respondent het verwoordt:

‘Het is goed om te weten wat er speelt.’

Respondenten hebben de indruk dat een betere samenwerking op termijn ook zal leiden tot een betere toegang tot het recht. Zij zien de verbeterde onderlinge verhoudingen als een belangrijke voorwaarde daartoe, betrokkenen weten elkaar immers beter te vinden. Een respondent:

‘Toegang tot het recht: we hebben nu elkaars nummer. We kunnen beter doorverwijzen en worden niet meer van het kastje naar de muur gestuurd. Wat betreft geschilbeslechting ligt het lastiger, dat is abstracter. Maar het kan wel bijdragen aan minnelijke oplossingen, doordat we elkaar beter weten te vinden.’

Verder zijn de respondenten te spreken over de organisatie van het overleg (dwz agendering, voorzitterschap, verslaglegging en follow up). Een vraag die nog wel leefde is hoe de rest van de advocatuur in Utrecht beter bij het overleg kan worden betrokken, met name dat deel waarvan de gemeente de indruk heeft dat die vaak onnodig doorprocedeert.

Wel viel het de respondenten op dat het vooral de rechtshulpverleners waren die punten agendeerden. Ook viel het hen op dat het aantal signalen dat werd geagendeerd, na verloop van tijd afnam. In het verlengde hiervan merkt een aantal respondenten op dat er bij hen nog wel een zekere aarzeling bestaat om individuele zaken te signaleren. Het gaat dan vooral om zaken die kunnen worden gezien als voorbeeld van onnodige juridisering of onnodig doorproceren. Deze voorbeelden zouden achterliggende beelden, werkwijzen, mechanismen en patronen moeten bloot leggen, aldus respondenten. Zij voelen zich nog onvoldoende vrij om dit soort zaken aan de orde te stellen, mede als gevolg van hun positie en rol in het rechtsbestel.

Wat betreft de toekomst van het overleg, achten respondenten het van belang dat het overleg structureel wordt ingebed, waardoor het niet te afhankelijk blijft van de inzet en het enthousiasme van individuele deelnemers. Dat impliceert dat deelnemers zich vrij kunnen maken om agendapunten op te halen en actiepunten uit te zetten. Daartoe dienen zij te beschikken over een goed netwerk binnen hun achterban. In dit verband werd ook de vraag opgeworpen of het overleg zou moeten worden uitgebreid met de lokale orde van advocaten en de rechtbank, of met rechtszoekenden. Het vergt ook een gezaghebbende en actieve voorzitter, met een brede blik op het veld en een goede verslaglegging.

5. Analyse en conclusie

Doelstelling

Het Utrechtse signaleringsoverleg moet de aansluiting en samenwerking verbeteren tussen de rechtshulpverleners onderling en de rechtshulpverleners en de gemeente. Het overleg moet bijdragen aan beter inzicht en begrip voor elkaars werkwijze, positie en belang. Achterliggend doel is het verbeteren van de toegang tot het recht en de kwaliteit van de rechtspleging in Utrecht.

Na een half jaar proefdraaien beantwoordt het signaleringsoverleg ruimschoots aan de doelstelling. Betrokkenen blikken tevreden terug op het eerste half jaar. Hun eerdere verwachtingen van het overleg zijn uitgekomen. Zij maken gewag van een beter inzicht en begrip en een groeiend onderling vertrouwen. Ook weten zij elkaar beter te vinden. In hun

ogen is er een goede basis gelegd voor een betere samenwerking. De goede ervaringen sluiten aan op die met het eerdere signaleringsoverleg in Utrecht.⁷

Wel valt op dat de rechtshulpverleners enerzijds en de gemeente anderzijds verschillende posities innemen in het overleg. Waar de rechtshulpverleners actief punten agenderen en het beleid kritisch bevragen, stelt de gemeente zich terughoudender op. Tegelijkertijd moet onder ogen worden gezien dat er sprake is van een inherente spanning tussen deelnemers aan het overleg, gelet op hun rol in de rechtsstaat.

Relevante factoren en condities

De goede ervaringen met het signaleringsoverleg kan mijns inziens worden toegeschreven aan een aantal factoren. Om te beginnen werd de doelstelling van het overleg breed gedeeld en was er een gevoel voor urgentie, mede tegen de achtergrond van de kinderopvangtoeslagaffaire. De deelnemers voelden zich zeer betrokken bij het overleg en stellen zich constructief en welwillend op. Zij konden ook de nodige tijd in het overleg steken. Daarnaast beschikten zij over voldoende gezag en mandaat om hun beroepsgroep te vertegenwoordigen, voor zover dat mogelijk was. De continuïteit van het overleg werd gegarandeerd door een vaste voorzitter en secretaris. Deze punten zijn vanzelfsprekend ook van belang voor het vervolg van het overleg.

Achterliggende doelstelling

Het is na een half jaar nog te vroeg om iets te kunnen zeggen over het bereiken van het achterliggende doel, te weten het verbeteren van de toegang tot het recht en de kwaliteit van de rechtspleging in Utrecht. Daartoe is het mijns inziens wel van belang dat in de nabije toekomst het zwaartepunt in het overleg verschuift van ‘de waan van de dag’, naar patronen en werkwijzen (houdingen) die leiden tot onnodige juridisering en onnodig doorprocederen. Aan de hand daarvan kan immers worden besproken hoe gezamenlijk te komen tot een passende rechtspleging in Utrecht. Er is overigens al wel een aantal punten geagendeerd die zich hiertoe zouden lenen (bijv. behandeling bezwaarschriften en behandeling aanvragen bijzondere bijstand). Anders gezegd: partijen zijn erg te spreken over het tot stand brengen van het signaleringsoverleg en de onderlinge informatie-uitwisseling. Maar dat zou hen niet mogen afhouden van het op gang brengen en houden van een dialoog over kwaliteit van de rechtspleging in Utrecht.

Vervolg

In het verlengde hiervan zouden partijen voor het vervolg van het signaleringsoverleg nadere afspraken moeten maken over praktische zaken als het agenderen van punten

⁷ Vgl. het rapport Evaluatie pilot ‘Samenwerken in de eerste lijn rechtsbijstand’ van Regioplan, 6 juli 2021 en de conclusies en aanbevelingen van de projectgroep Pilot Samenwerken in de eerste lijn rechtsbijstand, 14 juli 2021.

(casuïstiek die symbool staat voor onwenselijke patronen en werkwijzen), de daarvoor aan te houden termijn (met het oog op het nodige uitzoekwerk), de frequentie en locatie, de deelnemers (wie namens de gemeente, wie namens de advocatuur, ook de rechtbank?), het voorzitterschap en de verslaglegging (roulerend?). Daarnaast moet de gemeente zich beraden op zijn inbreng en opstelling tijdens het signaleringsoverleg. Die zou in evenwicht moeten zijn met die van de anderen, rekening houdend met eerdergenoemde spanning.

Bijlagen

Bijlage 1: Gesprekspuntenlijst

1. Introductie onderzoek, verwerking gegevens
2. Impressie samenwerking eerste- en tweedelijnsrechtshulp en samenwerking rechtshulp - gemeente
3. Aanleiding, doelstelling en reikwijdte signaleringsoverleg
4. Reden deelname aan overleg, wensen en verwachtingen
5. Afspraken over samenwerking
6. Beeld van verloop overleg: wat gaat goed, wat kan beter en wat is daarvoor nodig
7. Beeld van opbrengst overleg: wat gaat goed, wat kan beter en wat is daarvoor nodig
8. Afsluiting

Bijlage 2: Overzicht vraaggesprekken

Nulmeting:

- Rens Eijnsink, medewerker stadsteam informatie en advies, U Centraal
- Henriette Reinstra, projectleider fysieke dienstverlening stelselherziening rechtsbijstand, Het Juridisch Loket
- Pepijn Kroon, senior juridisch medewerker, Het Juridisch Loket
- Wouter Kort, advocaat, Homerus Advocaten Utrecht
- Matthijs Rutten, advocaat, Zumpolle advocaten Utrecht
- Nicolette Oosterwegel, teamleider bezwaar en beroep, gemeente Utrecht

Eindmeting:

- Rens Eijnsink, medewerker stadsteam informatie en advies, U Centraal
- Pepijn Kroon, senior juridisch medewerker, Het Juridisch Loket
- Wouter Kort, advocaat, Homerus Advocaten Utrecht
- Matthijs Rutten, advocaat, Zumpolle advocaten Utrecht
- Julia Evers-Kalter, senior kwaliteitsanalist Werk en Inkomen, gemeente Utrecht
- Nicolette Oosterwegel, teamleider bezwaar en beroep, gemeente Utrecht
- Cindy Piket, senior juridisch controller/adviseur, gemeente Utrecht

Bijlage 3: Overzicht agenda's signaleringsoverleg

PM