



Raad voor Rechtsbijstand



Sociaal Werk  
Nederland

VSAN  
VERENIGING SOCIAAL  
ADVOCATEN NEDERLAND



# Pilot Samenwerken in de eerstelijns Rechtsbijstand

Conclusies en aanbevelingen  
projectgroep  
14 juli 2021

---

# Woord vooraf

In opdracht van de stuurgroep van de pilot 'Samenwerken in de eerste lijn' geeft de projectgroep in dit stuk een overzicht van de conclusies, aanbevelingen en ideeën voor verdere verbetering van de samenwerking die deze pilot heeft opgeleverd. De projectgroep bestaat uit vertegenwoordigers van de vijf pilotdeelnemers: de Nederlandse orde van advocaten (NOVA), de Raad voor Rechtsbijstand (RvR), het Juridisch Loket (hJL), Sociaal Werk Nederland (SWN) en de Vereniging Sociale Advocatuur Nederland (VSAN).

De projectgroep baseert de conclusies en aanbevelingen in de eerste plaats op het onderzoeksrapport van Regioplan. Daarnaast zijn er door de coördinatoren ideeën geformuleerd voor verbetering van de samenwerking die mogelijk op termijn kunnen leiden tot best practices. Laatstgenoemde ideeën zijn niet in het rapport van Regioplan opgenomen, maar worden in deze notitie beschreven en toegelicht. Verder zijn resultaten van een enquête onder de pilotdeelnemers gebruikt. Ook heeft de projectgroep geput uit eigen ervaringen en contacten met alle deelnemers aan de pilot. Gedurende de looptijd van het project is in februari 2021 door de stuurgroep aan de projectgroep een aanvullende opdracht verstrekt. Deze aanvullende opdracht behelsde het doen van aanbevelingen over een actueel thema dat gedurende de looptijd van de pilot veel aandacht kreeg: hoe kunnen we op een goede manier knelpunten signaleren over de toepassing van het zelfredzaamheidscriterium op grond waarvan rechtzoekenden al dan niet gesubsidieerde rechtsbijstand krijgen?

Ook geeft de projectgroep in dit stuk haar evaluatie van de pilot en een visie op verdere samenwerking tussen eerste- en tweedelijns rechtsbijstandverleners. Het doel dat ons daarbij steeds voor ogen staat is hoe we rechtzoekenden sneller kunnen helpen een passende oplossing te vinden voor hun (juridische) problemen.

De projectgroep dankt degenen die deze pilot mogelijk hebben gemaakt. In de eerste plaats de deelnemers zelf: op vijf locaties is samengewerkt tussen Juridisch loket-medewerkers, sociaal raadsliden en advocaten tijdens de piketdiensten. Vijftien (lokale) coördinatoren hebben de signaleringsoverleggen gevoerd met elkaar. Samen met de projectgroep hebben deze coördinatoren alle deelnemers begeleid tijdens de looptijd van het project. De projectgroep is hen veel dank verschuldigd.

Hetzelfde geldt voor de deelnemers aan de werkgroepen waarin (best practice-) ideeën voor verbetering zijn ontwikkeld. De projectgroep dankt ook het ministerie van Justitie en Veiligheid, de subsidieverstrekker van deze pilot. Onze dank gaat ook uit naar het team van Regioplan dat zeer flexibel bleek ten tijde van de corona-uitbraak en enkele AVG-complicaties die opdoken en de pilot moest worden uitgesteld en aangepast zodat deze geheel online kon worden uitgevoerd. Tot slot

---

een speciaal woord van dank aan Bert Veldman van BigBird ICT Diensten, de ontwikkelaar van het online-rooster systeem en aan Arnoud de Boer, die een online enquête uitvoerde onder de pilotdeelnemers.

## De Projectgroep “Samenwerken in de eerste lijn”

**Henriëtte Reinstra (hJL)**

**Annemiek Engbers (VSAN/NOvA)**

**Reinier Feiner (VSAN)**

**Sandra van Elten (SWN)**

**Jan Arkeveld (RvR)**

**Annemarie Ruesink (RvR)**

**Yvo Jouvenaar (NOvA)**

**Francis Kuipéres, projectondersteuning (NOvA)**

**Jasper Pruis, projectleider (NOvA)**

---

# Inhoud

Woord vooraf .....	2
Begrippen en afkortingen.....	5
Korte evaluatie pilot.....	6
Procesbeschrijving ontwikkeling ideeën vanuit de praktijk...	7
Overzicht aanbevelingen en ideeën vanuit de praktijk.....	9
Conclusie.....	17

---

# Begrippen en afkortingen

- **Atz:** Adviestoevoeging zelfredzaamheid
- **hJL:** het Juridisch Loket
- **LAT:** Lichte adviestoevoeging: bestemd voor de verlening van rechtsbijstand in zaken van relatief eenvoudige aard.
- **LOSR:** Landelijke Organisatie Sociaal Raadslieden (LOSR)
- **NOvA:** Nederlandse orde van advocaten
- **Nulde-, eerste- en tweedelijnsrechtshulp:** de ‘nuldelijnsrechtshulp’ is omschreven als digitaal beschikbaar gestelde rechtshulpvoorzieningen waar (nog) geen (rechts)hulpverlener aan te pas komt. De adviezen die worden verstrekt aan rechtzoekenden door medewerkers van het Juridisch Loket en door sociaal raadslieden vallen onder ‘eerstelijnsrechtshulp’. De ‘tweedelijnsrechtshulp’ is de gesubsidieerde rechtsbijstand verleend op basis van een toevoeging door een advocaat, mediator of door anderen met wie de RvR een overeenkomst tot verlenen van rechtsbijstand heeft gesloten. In deze pilot wordt tweedelijnsrechtshulp verricht door sociaal advocaten.
- **RvR:** Raad voor Rechtsbijstand
- **SV-zaken:** sociale verzekeringen en – voorzieningenrecht zaken
- **SWN:** Sociaal Werk Nederland
- **Toevoeging:** een verklaring op grond waarvan een rechtzoekende aanspraak kan maken op gesubsidieerde rechtsbijstand. Daarbij worden onderscheiden: de Lichte Advies Toevoeging (LAT), de reguliere toevoeging en de sinds 1 juli 2021 bestaande adviestoevoeging zelfredzaamheid (Atz).
- **VSAN:** Vereniging Sociale Advocatuur Nederland
- **Zelfredzaamheid:** de mate waarin rechtzoekenden in staat worden geacht zelfredzaam te zijn, zelf in staat te zijn om hun eigen juridische problemen op te lossen.

---

# Korte evaluatie pilot

## Omstandigheden tijdens het project

Ondanks de goede voorbereidingen, kende de pilot toch nog een aantal opstartproblemen: projectdeelnemers moesten vertrouwd raken met een nieuwe werkwijze en bijbehorende software. Ook kostte het soms meer tijd dan van tevoren was ingeschat om de experimenten goed in te richten. Dit alles in aanmerking genomen, is de projectgroep positief over de wijze waarop binnen de beperkte pilotlooptijd is omgegaan met hindernissen, zoals de AVG-regels, de coronapandemie en de daaruit voortvloeiende beperkende maatregelen.

## Behaalde resultaten

De algemene doelstelling, dat het onderzoek moet vaststellen of de voorgestelde opzet van de experimenten op de vijf pilotlocaties de samenwerking verbetert en leidt tot een betere dienstverlening, lijkt zonder meer gehaald te zijn. Er wordt in het rapport van Regioplan ook duidelijk geconcludeerd dat de pilot heeft geleid tot een versterking van de samenwerking tussen de deelnemende organisaties. De deelnemers weten elkaar nu veelal meer te vinden dan voor de pilot, men neemt eerder contact met elkaar op omdat men elkaar kent. Door elkaar te leren kennen ontstaan er korte lijnen en meer kennis over elkaars werkwijze, waardoor warme doorverwijzing ook eerder mogelijk is. Aanname in het rapport is ook dat dit vermoedelijk leidt tot een betere dienstverlening aan de burger, doordat sneller een passend hulpaanbod wordt gedaan (betere uitgebreide diagnose en verwijzing). Hoewel daar op grond van dit onderzoek geen harde uitspraak over kon worden gedaan, lijkt dit, met name ook na gevoerde gesprekken met de coördinatoren, wel aannemelijk.

Wat eveneens duidelijk naar voren is gekomen: de mogelijkheid om direct contact op te nemen met elkaar is essentieel. Als *quick win* voor het bevorderen en borgen van deze samenwerking is ook genoemd: de meerwaarde van de beschikbaarheid van een direct nummer of e-mailadres van de deelnemende partijen om zo ook de warme contacten te behouden. Dit zou relatief snel en eenvoudig gerealiseerd kunnen worden.

Ook noemenswaardig is het grote aantal registraties van casussen (557) in een relatief korte pilot periode en het enthousiasme van de deelnemers om van deze samenwerkingspilot een succes te maken. Niet in de laatste plaats door de wijze waarop de coördinatoren van de deelnemende organisaties dit proces binnen hun pilot locatie hebben vormgegeven en hebben aangestuurd. Het signaleringsoverleg en de daaruit voorkomende best practice overleggen, hebben ook een belangrijke rol gespeeld bij de versterking van de samenwerking. Dit versterkt het belang de ingezette verbeterde samenwerking ook in de toekomst voor te zetten en om te zetten in een duurzame samenwerking.

---

# Procesbeschrijving ontwikkeling ideeën vanuit de praktijk

De ontwikkeling van ideeën die aan de wieg kunnen staan van best practices is een langdurig en continu proces. In deze pilot is hiermee een start gemaakt. Oorspronkelijk was het idee dat er best practices uitgewerkt zouden worden gedurende de pilot. Binnen de beperkte looptijd van de pilot bleek het volledig in kaart brengen van best practices en het doen van een haalbaarheids- en wenselijkheidsonderzoek niet realiseerbaar. Daarom zijn nu de eerste ideeën uitgewerkt die op termijn, naar verwachting, kunnen leiden tot best practices. De verdere stappen, te weten besluitvorming, ontwikkeling en implementatie, behoren tot een door de projectgroep gewenste volgende projectfase.

De verzamelde ideeën zijn ‘bottom-up’ ontwikkeld. In de periode september 2020 tot en met maart 2021 hebben coördinatoren van het Juridisch Loket, Sociaal Raadslieden en advocaten de door deelnemers aan de pilot ingebrachte signaleringen in driewekelijkse signaleringsoverleggen besproken en al dan niet aangemerkt als een potentiële best practice.

## Onder signaleringen en best practice idee wordt het volgende verstaan:

- *Signaleringen*: zaken die in casuïstiek of in de samenwerking tijdens de piketfase van de pilot naar boven zijn gekomen en die vervolgens in een signaleringsoverleg tussen coördinatoren van deze pilot zijn besproken.
- *Best practice idee*: een gezamenlijk gedragen idee over een werkwijze of een wijze van samenwerken die zich leent voor verdere toepassing in de praktijk.

In de periode april-mei 2021 zijn vier werkgroepen samengesteld, bestaande uit coördinatoren advocatuur, het Juridisch Loket en Sociaal Raadslieden, aangevuld met specialisten indien dit noodzakelijk werd gevonden door de deelnemers. De werkgroepen richtten zich achtereenvolgens op het ontwikkelen van ideeën op het gebied van algemene samenwerking, werk en inkomen, civielrecht en vreemdelingenrecht. De werkgroep ‘algemene samenwerking’ heeft onderstaande drie doelen geformuleerd, waaraan de samenwerking tussen de eerste- en tweedelij zal moeten voldoen met het oog op een kwalitatief goede en doeltreffende juridische dienstverlening:

1. een dekkend en toegankelijk aanbod van rechtsbijstand in eerste- en tweedelij tezamen,
2. waarin eerste- en tweedelij zo goed mogelijk (kunnen) samenwerken, en
3. waarbij de kwaliteit van de rechtsbijstand op alle niveaus is gewaarborgd.

---

Alle deelnemers aan de pilot konden in het online registratiesysteem (DRS) ingevoerde casussen aanmerken als 'te bespreken voor het ontwikkelen van een best practice'. Deze ideeën/knelpunten in de samenwerking zijn vervolgens besproken in het maandelijks overleg tussen drie coördinatoren per pilotlocatie: een medewerker van het Juridisch Loket, een medewerker sociaal raadslieden en een advocaat. Vervolgens zijn deze ideeën en mogelijke oplossingen nader uitgewerkt door vier bovenvermelde werkgroepen.

### **Toetsingscriteria**

De volgende stap is dat deze ideeën en oplossingen door de projectgroep in het vervolg op deze pilot getoetst worden aan de vier criteria hieronder.

1. *Draagvlak*: hoe breed is de steun voor dit idee?
2. *Effectbeoordeling*: in hoeverre levert het idee (naar verwachting) verbetering op? (Betere samenwerking, effect voor de burger, kwaliteit dienstverlening, kostenbesparing, etc.).
3. *Haalbaarheid/realistische uitvoering*: hoe is de verwachting over de haalbaarheid van het idee? (Financieel, organisatorisch, beleidsmatig). Hoe complex is het om het idee te realiseren?
4. Is het idee ontwikkeld voor één of meerdere pilotlocaties?

Hiermee is in deze projectfase een begin gemaakt, maar daarin ontbreken nog de noodzakelijke harde data. De criteria 1 en 2 zijn in onze optiek het belangrijkste: draagvlak en effectbeoordeling. Indien de ideeën verder ontwikkeld worden tot Best Practices, moeten ze immers door alle partijen beoordeeld worden als nastrevenswaardig en nuttig. Het zijn kortom noodzakelijke voorwaarden om ideeën verder te ontwikkelen. Dat de ideeën binnen de pilot op draagvlak kunnen rekenen, zegt niet dat dit automatisch ook zal leiden tot draagvlak en uitvoering op landelijk of bestuurlijk niveau. Het is in onze ogen echter wel een belangrijke indicatie dat meerdere mensen op basis van hun praktijkervaring en specifieke expertise zich gezamenlijk achter dit idee hebben geschaard.

Criterium 3 (haalbaarheid) is van groot belang, maar hoeft niet altijd van doorslaggevende betekenis te zijn bij de initiële vraag of een idee nadere uitwerking verdient. Zo wordt vanwege AVG-eisen de haalbaarheid betwijfeld van het idee om een online dossier te ontwikkelen dat toegankelijk is voor meerdere rechtsbijstandverleners in eerste- en tweedelijns, maar dit idee wordt wel unaniem gesteund en belangrijk gevonden. Aan criterium 4 wordt een mindere weging gegeven aangezien ook een idee dat slechts op één van de vijf pilotlocaties van toepassing is, waarde kan hebben.



---

# Overzicht aanbevelingen en ideeën vanuit de praktijk

Hieronder een overzicht van de ideeën die zijn ingebracht door de ‘werkgroepen best practices’ van deze pilot. In het vorige hoofdstuk is toegelicht dat de projectgroep adviseert deze ideeën te betrekken bij de verdere ontwikkeling naar best practices en aanbevelingen. Om die reden zijn deze ideeën waar mogelijk voorzien van commentaar door de projectgroep.

## **1. Maak overleg en 'warme overdracht' tussen eerste en tweede lijn en eerstelijnsorganisaties onderling, over en weer, tot uitgangspunt en faciliteer dat.**

Rechtstreeks contact tussen eerste en tweede lijn zou moeten worden aangemoedigd en beter moeten worden gefaciliteerd (rechtstreekse telefoonnummers en emailadressen) om de volgende redenen:

- eerste lijn kan gebruik maken van expertise in de tweede lijn en vice versa;
- daardoor kan eerste lijn de cliënt beter informeren over zijn rechtspositie en zijn handelingsmogelijkheden;
- het risico wordt verminderd dat belangrijke dingen over het hoofd worden gezien;
- het maakt gezamenlijke regie op de aanpak van het juridische probleem van de rechtzoekende mogelijk. In samenspraak kan beter beoordeeld worden wat de eerste lijn kan doen voor de cliënt en wanneer de tweede lijn moet worden ingeschakeld;
- als tweede lijn moet worden ingeschakeld kan de cliënt ‘warm’ worden doorverwezen en gaat er weinig tijd verloren;
- de tweede lijn kan bij doorverwijzing gebruik maken van het voorwerk dat door de eerste lijn is verricht;
- de klant hoeft niet meerdere keren zijn probleem of vraag uit te leggen.

Op maat verwijzen is van belang, zeker als een probleem meerdere rechtsgebieden raakt en er op meerdere terreinen specifieke expertise vereist is.

## **2. Creëer een lokaal/regionaal werkend aanbod van het Juridisch Loket en Sociaal Werk Nederland.**

De pilot laat zien dat er regionaal veel verschillen zijn in aanbod en werkwijze van (juridische) hulpverlening. Het is goed deze te onderkennen en een werkwijze te ontwikkelen die recht doet aan de lokale situatie.

De ervaringen laten zien dat verwijzing en terugverwijzing makkelijker en beter verloopt als de verwijzers elkaar kennen. Dat is eenvoudiger bij een lokale werkwijze. Regionaal werken is in bepaalde gevallen noodzakelijk om meer maatwerk te kunnen leveren. De vraag is wel hoe de eerstelijns het regionale aanbod uitbreidt en aansluit op de regionale situatie. Nu gebeurt dat

---

onvoldoende. Een regionaal werkende eerstelijns is een randvoorwaarde om een situatie van maatwerk te kunnen bereiken.

In het verleden werden cliënten die het Juridisch Loket belden via het aangeven van hun postcode in beginsel zoveel mogelijk doorverbonden naar een loket in hun eigen regio. In de huidige werkwijze van het Juridisch Loket is het op deze wijze reguleren van de 0900 telefoontjes losgelaten en worden deze beantwoord door juristen van het Juridisch Loket uit het hele land. Wellicht kan weer aansluiting worden gezocht bij de werkwijze in het verleden.

### **3. Breng een heldere grens aan tussen werkzaamheden eerste en tweede lijn en baken taken en verantwoordelijkheden duidelijk af.**

Er moet een heldere grens zijn tussen de werkzaamheden die eerste en tweede lijn verrichten. De taakverdeling moet helder zijn. *Waar* de grens tussen eerste en tweede lijn ligt, lijkt op het eerste gezicht logisch: indien een zaak toevoegwaardig is, moet in beginsel worden doorverwezen naar tweede lijn. In de werkgroepen best practices zijn voorbeelden genoemd waarin doorverwijzing zou moeten plaatsvinden. Dit geldt voor wat betreft huurrecht (urgentiezaken en vordering ontruiming), sociale zekerheidszaken, of bijstandszaken.

De vraag *wie* de werkzaamheden in de praktijk kan uitvoeren, is lastiger te beantwoorden. In de pilot hebben we voorbeelden gezien van tweedelijnswerk waarvoor nauwelijks advocaten beschikbaar zijn. Ook hebben we voorbeelden gezien van universitair geschoolde sociaal raadslieden die tweedelijns advies geven en cliënten begeleiden bij bezwaarzaken<sup>1</sup>. Sociaal raadslieden behandelen in sommige regio's eenvoudige bezwaarzaken. Bij het Juridisch Loket komt dit niet of nauwelijks voor omdat deze zaken over het algemeen toevoegwaardig zijn en bezwaarzaken worden doorverwezen naar de specialistische tweede lijn. Tevens valt het indienen van bezwaar niet onder de huidige reikwijdte van de dienstverlening van het Juridisch Loket. Sociaal raadslieden hebben op dit moment op sommige plekken in het land een rol in de tweede lijn. De omgekeerde situatie doet zich ook voor. Van één pilotlocatie kregen we voorbeelden van naburige gemeenten waar geen vestigingen van het Juridisch Loket of sociaal raadslieden zijn. Daar vervullen advocaten een rol bij de uitvoering van eerstelijns rechtshulp. Om die reden is het van belang dat alle partijen helderheid verschaffen over de aard en reikwijdte van de eigen dienstverlening. Het is wenselijk dat het Juridisch Loket en sociaal raadslieden per rechtsgebied concreet aangeven wat het doet en hoever de hulpverlening reikt (wel of geen brieven schrijven, wel of niet begeleiden). Er zijn eerstelijnsmedewerkers die bezwaarzaken doen waarvoor een toevoeging kan worden verstrekt, maar op dit moment niet voldoen aan de opleidings- en kwaliteitseisen die gelden in

---

<sup>1</sup> Dit is bijvoorbeeld het geval in Nijmegen, waar op het gebied van sociale voorzieningenrecht nog maar twee advocatenkantoren gesubsidieerde rechtsbijstand verlenen. Een deel van de bezwaarzaken wordt gedaan door sociaal raadslieden. Sociaal raadslieden in Nijmegen zijn door de gemeente nadrukkelijk aangemerkt als juridisch specialisten op het gebied van werk en inkomen en zij zien zichzelf als tweedelijnsinstantie. De eenvoudige hulpvragen worden overgelaten aan de wijkcentra bij Stips.

---

tweedelijns. Dat is in het kader van een consistente kwaliteitsborging geen wenselijke praktijk. Het is van belang dat eerstelijnsmedewerkers hierover feedback krijgen als dit zich voordoet. Hiervoor zijn directe lijnen van groot belang.

Het Juridisch Loket, sociaal raadslieden en advocatuur zouden met elkaar in gesprek moeten gaan over de grens tussen eerste en tweede lijn, zodat daarover over en weer meer duidelijkheid komt en zij beter hun dienstverlening op elkaar kunnen afstemmen.

Als er een processtuk geschreven moet worden in een zaak waar een toevoeging voor verstrekt kan worden, dan is dit in beginsel een tweedelijns zaak en moet er worden doorverwezen naar de advocatuur. Als de zaak niet toevoegwaardig is, maar er moet toch een processtuk worden geschreven, dan is er mogelijk sprake van een zelfredzaamheidsprobleem. Het is belangrijk dergelijke gevallen in signaleringsoverleggen te bespreken met advocaten, feedback te geven over de verleende rechtshulp en in geval er sprake is van een zelfredzaamheidsprobleem, dit signaal te melden. (Zie ook aanbeveling 11.)

#### ***4. Ontwerp per gemeente/regio een ‘sociale kaart’ en onderhoud deze.***

Zet alle mensen die betrokken zijn bij de uitvoering van eerste- en tweedelijns rechtshulp van de eigen organisatie op een adressenlijst en maak inzichtelijk welke expertise aanwezig is per organisatie. Houd de kaart actueel, houd de contactgegevens bij en maak gegevens toegankelijk voor alle deelnemende partijen.

De ontwikkeling van een sociale kaart die het gehele sociale domein omvat is volgens de projectgroep complex. De projectgroep ziet rechtstreekse contactgegevens uitwisseling als “quick win”.

#### ***5. Ontwerp een online dossier dat te gebruiken is voor warme overdracht tussen professionals.***

Hiermee wordt warme overdracht mogelijk en het voorkomt dat een rechtzoekende iedere keer opnieuw zijn verhaal moet vertellen. Online dossiervorming, bereikbaar voor alle juridische hulpverleners, is als oplossing vaak aangedragen maar wordt door de meeste partijen ingeschat als moeilijk haalbaar gezien de te verwachten uitvoeringsproblemen (AVG, verschillende ICT-systemen, etc.). Een eerste stap op weg naar een online dossier zou kunnen zijn dat gebruik gemaakt wordt van een standaardformulier dat door alle partijen (eerste en tweede lijn) over en weer wordt gebruikt. In de pilotlocatie Zwolle zijn er al ervaringen opgedaan met een dergelijk formulier dat tussen eerstelijnsorganisaties onderling gebruikt wordt. Zowel cliënten als verwijzers kunnen in het geval van problemen op het gebied van thuisadministratie door middel van het formulier gegevens en de geformuleerde hulpvraag eenvoudig uitwisselen.

De juridisch medewerker van het Juridisch Loket gebruikt het diagnosedocument bij doorverwijzing naar een advocaat, maar heeft daarnaast nog een zogenoemd adviesdocument tot zijn beschikking. Daarin kan een korte casusschets met bijbehorend advies worden opgenomen plus de contactgegevens van de betreffende juridisch medewerker van het Juridisch Loket. Dit formulier

---

wordt meegegeven als een rechtzoekende naar bijvoorbeeld sociaal raadslieden wordt doorverwezen. Voor sociaal raadslieden is dan meteen duidelijk wat er aan de hand is en zo nodig kan contact worden opgenomen met de verwijzende medewerker van het Juridisch Loket.

Het adviesdocument van het Juridisch Loket zou als uitgangspunt kunnen dienen voor ontwikkelen van een formulier dat zowel door eerste- als tweedelij kan worden gebruikt. Het ingevulde formulier kan naar de klant gemaild worden of er kan een print worden meegegeven. De klant kan het dan doorsturen naar of overhandigen aan de hulpverlener naar wie hij is doorverwezen.

De werkgroep best practices denkt dat dit AVG-technisch geen problemen oplevert, omdat de klant zelf besluit om het formulier te verstrekken. De advocatuur zou dit formulier kunnen gebruiken in situaties waarin onduidelijk is of een zaak toevoegwaardig is of als het duidelijk om een eerstelijns kwestie gaat. Het kan geen kwaad om dit formulier ook te gebruiken als het om directe doorverwijzing gaat, dit voorkomt veel onduidelijkheid/ruis. De Juridisch Loket-medewerker weet dan dat de advocaat de zaak wil doen op toevoegbasis en ziet direct waar het over gaat. Cliënten kunnen dat lang niet altijd zelf goed uitleggen.

De eerste inschatting van de projectgroep is dat dit een zeer gewenst, maar gelijk ook een complexer idee is dan de werkgroep best practices inschat. De projectgroep ziet raakvlakken met de plannen van de minister over de ontwikkeling van een online-diagnose-instrument. Uit het recent verschenen rapport van Significant<sup>2</sup> blijkt dat er nog veel vragen zijn over vorm en inhoud van zo'n instrument.

**6. *Creëer een permanente mogelijkheid voor tussentijds advies/contact tussen eerste- en tweedelij op lokaal niveau en zorg voor voldoende financiering hiervan.***

Eén van de belangrijkste bevindingen uit het rapport van Regioplan is dat er behoefte is aan een vorm van tussentijds advies en contact tussen rechtsbijstandverleners onderling. In de huidige situatie is er vaak pas contact bij of na verwijzing van de zaak. Dat is niet altijd efficiënt. Door middel van tussentijds contact kan een completere diagnose gesteld worden en kan beter beoordeeld worden wat de vervolgstap dient te zijn. Indien uit dit contact volgt dat doorverwijzing naar een advocaat aan de orde is, dan zou het wenselijk zijn dat de doorverwijzing meteen kan plaatsvinden naar de advocaat met wie reeds contact is gelegd. Sociaal raadslieden werken al zo. Het Juridisch Loket nog niet. Dit vereist een aanpassing van het aan de RvR gekoppelde verwijzarrangement van het Juridisch Loket.

Indien doorverwijzing plaatsvindt kan de tijd die door de advocaat is besteed aan het tussentijdse contact met eerstelijns vallen onder een aan te vragen Lichte Advies Toevoeging (LAT) dan wel een

---

<sup>2</sup> <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2021/06/30/tk-bijlage-1-rapport-significant-public---ontwikkeling-diagnose-instrument-rechtsbijstand-april-2021>

---

Adviestoevoeging zelfredzaamheid (Atz) of een reguliere toevoeging. De projectgroep doet de aanbeveling te onderzoeken op welke wijze deze inzet gefinancierd kan worden.

**7. Maak een landelijke hulplijn van advocaten die op specifieke rechtsgebieden telefonisch of online advies kunnen geven aan eerstelijns.**

Uit het rapport van Regioplan volgt dat het niet per se nodig is om tussentijds overleg over een casus tussen eerste- en tweedelijns te laten plaatsvinden in een lokale piketdienst. Juist op lokaal niveau is het van belang om gebruik te maken van bestaande netwerken voor overleg, doorverwijzing en terugverwijzing. Sociaal raadslieden en advocaten hebben hier vaak jarenlang geïnvesteerd en een piketdienst kan die netwerken doorkruisen. Een lokale piketdienst met advocaten voor elk rechtsgebied vereist bovendien veel inzet van advocaten en brengt meer kosten met zich mee.

In de pilot is tevens geëxperimenteerd met een piketdienst waarbij slechts enkele advocaten nodig zijn die zich beschikbaar houden voor contact met de eerstelijns op alle vijf de pilotlocaties tegelijk. Op basis van de opgedane ervaringen in de pilot is de verwachting dat dit goed kan werken in de vorm van een landelijke hulplijn van advocaten. Op die manier kan er afstemming plaatsvinden tussen eerstelijns en een advocaat voor korte adviesvragen ter ondersteuning, versterking en bevestiging van het eigen advies. De projectgroep beveelt aan om hiervoor een piketvergoeding voor deelnemende advocaten te introduceren en daarbij aansluiting te zoeken bij de binnen de pilot gebruikte vergoedingssystematiek. Ook adviseert de projectgroep te starten met de zes rechtsgebieden uit de pilot: asiel- en vreemdelingenrecht, arbeidsrecht, sociale zekerheidsrecht, sociale voorzieningenrecht, huurrecht en verbintenissenrecht/consumentenrecht. Uitbreiding van het aantal rechtsgebieden zou dan op termijn kunnen plaatsvinden.

De in deze pilot veronderstelde behoefte van advocaten om contact op te nemen met de eerstelijns is er wel, maar die behoefte ziet meer op het geven van feedback, terugverwijzing van zaken en overleg over bestaande dossiers, waarbij een concrete eerstelijns medewerker reeds eerder was betrokken. In het tot uitgangspunt gemaakte overleg en ‘warme overdracht’ (zie aanbeveling 2) is ruimte voor dergelijk overleg.

**Globale kostenraming € 350.000 (op jaarbasis)**

- Berekening o.b.v. gehanteerde vergoedingssystematiek in de pilot
- Landelijke (telefonische) piketdienst
- De zes rechtsgebieden uit de pilot
- 2 uur per dag per rechtsgebied piket beschikbaar
- Beschikbaarheid en gegeven adviestijd in één vast bedrag
- Uitvoeringskosten voor roosterbeheer

---

## **8. Handhaaf het lokale signaleringsoverleg waarmee in de pilot is geëxperimenteerd en breid dit uit naar andere gemeenten/regio's.**

Er is veel behoefte aan structureel overleg om de kwaliteit en duurzaamheid van de bijstand in het algemeen of op casusniveau te versterken. De projectgroep doet de aanbeveling om dergelijke signaleringsoverleggen maandelijks of tweemaandelijks op regionaal niveau te organiseren. Er zijn gedurende de pilot per deelnemende locatie op structurele basis signaleringsoverleggen gevoerd. De basis voor de structuur van overleggen is al gelegd en er is veel ervaring mee opgedaan. De overleggen zorgen voor input en houden vinger aan de pols. De samenstelling van deelnemende organisaties aan deze regionale overleggen zal mogelijk verschillen per regio.

### **Globale kostenraming € 60.000 (op jaarbasis)**

- 1x per twee maanden op regionaal niveau te organiseren
- Op basis van de rechterlijke indeling van 11 arrondissementen
- Overlegduur is 2 uur
- Drie deelnemers per overleg (hJL, sociaal raadslieden en advocatuur)
- Per rechtsgebied een signaleringsoverleg (de zes rechtsgebieden uit de pilot)

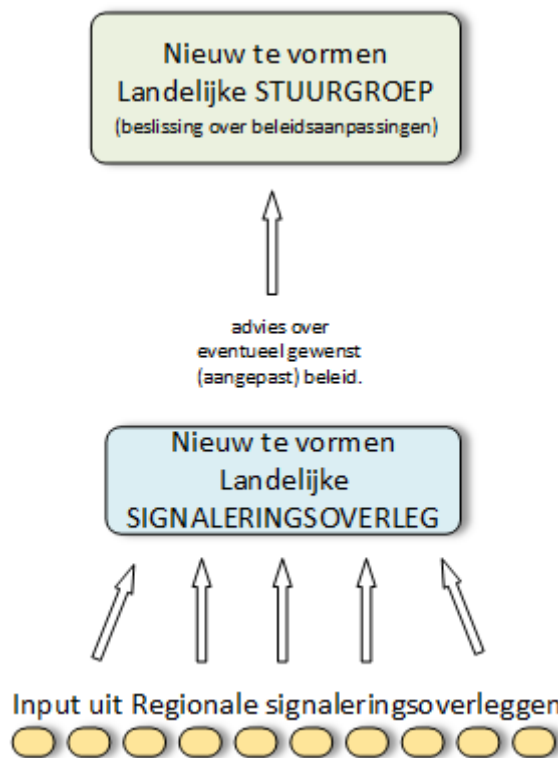
Let op: hier zijn geen voorbereidingskosten, zaalkosten en tijdsinzet na de bijeenkomsten voor verslaglegging etc. in meegenomen. Bij deze raming wordt ervan uitgegaan dat de coördinatoren hun periodieke overleg zelf organiseren.

## **9. Maak een governance-structuur voor verdere samenwerking gebaseerd op die van de pilot.**

Er zou een governance-structuur moeten komen, waarbinnen signalering van knelpunten en het gezamenlijk oplossen ervan een continu proces is.

De werkgroepen doen de aanbeveling om een permanente structuur hiervoor in te richten. Vanuit een nieuw te vormen landelijk signaleringsoverleg kunnen knelpunten en oplossingen worden voorgelegd aan een stuurgroep. Het te vormen landelijk signaleringsoverleg kan in beginsel bestaan uit vertegenwoordigers van dezelfde organisaties die nu in de projectgroep bij deze pilot vertegenwoordigd zijn. Ook verdient het aanbeveling om afstemming te zoeken met bestaande landelijke overlegstructuren, zoals de landelijke signaleringscommissie van de LOSR.

Het landelijk signaleringsoverleg verzamelt de input vanuit de regionale signaleringsoverleggen, rapporteert hierover aan een permanente stuurgroep en geeft advies over eventueel gewenst (aangepast) beleid. Deze eveneens nieuw in te stellen stuurgroep zou moeten bestaan uit bestuurders van de betrokken organisaties. De stuurgroep beslist over eventuele beleidsaanpassingen. Voor de vorming van een stuurgroepoverleg kan aansluiting gezocht worden bij het recent opgerichte overleg over zelfredzaamheidsproblemen.



### ***10. Continueer de ontwikkeling van best practices 'bottom up'.***

In de pilot is gewerkt met werkgroepen bestaande uit lokale coördinatoren van de verschillende pilotlocaties, aangevuld met enkele specialisten per rechtsgebied. Allen waren zelf rechtsbijstandverlener, hetzij in eerste- dan wel in tweedelij. Zij leverden ideeën voor best practice aan en maakten een begin met de uitwerking ervan. Pas daarna zijn beleidsadviseurs uit de projectgroep betrokken om erover te adviseren. Het bleek van groot belang dat de coördinatoren elkaar maandelijks spraken, gewend raakten aan het bespreekbaar maken van knelpunten en daarmee problemen en mogelijke oplossingen in kaart brachten. Deze bottom-up benadering is effectief en zou naar de mening van de projectgroep moeten worden gecontinueerd.

### ***11. Blijf voortdurend monitoren op welke terreinen ten onrechte wordt uitgegaan van zelfredzaamheid en waar er lacunes zijn in de rechtshulpverlening.***

Inmiddels zijn uit de pilot de volgende probleemgebieden naar voren gekomen: aanvragen in het vreemdelingenrecht, herzieningsverzoeken in complexe SV-dossiers, indienen van gratieverzoeken en zaken omtrent toeslagen. Gesignaleerd wordt ook dat het aanvragen van uitkeringen, bijvoorbeeld bijstand, voor veel mensen lastig is. Sociaal raadslieden biedt in dit soort gevallen begeleiding. In regio's waar geen sociaal raadslieden aanwezig zijn en er dus geen verwijzing naar hen mogelijk is, zou het Juridisch Loket in dit geval een adviesdocument kunnen meegeven aan rechtzoekenden waarmee zij zich bij een andere eerstelijns organisatie kunnen melden. Er zijn ook specifieke groepen die begeleiding nodig hebben, zoals daklozen, maar dat niet altijd krijgen.

---

De projectgroep doet de aanbeveling om signalen uit eerste- en tweedelijns over problemen met zelfredzaamheid of over mogelijke lacunes in de rechtshulpverlening te betrekken bij het bijstellen van de werkinstructies en het toevoegingsbeleid van de RvR.

**12. Geef de eerstelijns een coördinerende rol bij de begeleiding van niet-zelfredzame rechtzoekenden.**

Ten aanzien van niet-zelfredzame cliënten is van belang dat iemand een coördinerende rol heeft, als een spin in het web. De sociaal raadslieden lenen zich daar bij uitstek voor, omdat ze juridische kennis hebben, dossiers aanleggen, mensen bij de hand kunnen nemen en doorgaans goede contacten hebben met de tweedelijns. Tevens kan het Juridisch Loket hierbij een rol spelen zoals nu in de uitvoering van de tijdelijke Atz regeling ook gebeurt. In gemeenten waar geen eerstelijns voorziening aanwezig is dient een alternatieve organisatie gezocht te worden die deze coördinerende taak kan vervullen.

**13. Stimuleer kennisdeling en het uitwisselen van ervaring. Geef het Juridisch Loket een centrale rol bij het vormen van werkgroepen waarin kennis op specifieke rechtsgebieden wordt gedeeld, zoals nu reeds het geval is voor vreemdelingenrecht in Amsterdam.**

In de pilot zijn goede ervaringen opgedaan met een themasessie over vreemdelingenrecht. Het basisidee hiervoor is ontleend aan de zogenaamde "Vraagbaak vreemdelingenrecht" die bij het Juridisch Loket in Amsterdam is gevormd. Daar worden actualiteiten besproken met o.m. advocaten en Vluchtelingenwerk. Deze werkgroepvorm is volgens de projectgroep zeer geschikt voor bredere toepassing voor verschillende rechtsgebieden.

Op sommige rechtsgebieden is behoefte aan kennisvergroting in de eerstelijns, zodat de kwaliteit van het advies beter wordt. Die behoefte doet zich bijvoorbeeld voor bij onderwerpen als atypische huurconstructies en vaststellingsovereenkomsten in het arbeidsrecht. Er zijn door de werkgroep best practices enkele suggesties gedaan voor de wijze waarop kennis vergroot kan worden. Naast de hierboven genoemde landelijke hulplijn voor advies, het voeren van signaleringsoverleg en werkgroepoverleg, wordt ook gedacht aan scholing georganiseerd op lokaal niveau door een gespecialiseerde advocaat, of het opzetten van een kennisbank.

Een kennisbank leent zich goed voor publicatie van best practices. De werkgroep best practices geeft een voorbeeld:

*Cliënten weten vaak niet wat ze als schade kunnen vorderen of hoe ze de hoogte van de schadevergoeding moeten berekenen. Afhankelijk van het (financieel) belang kan worden doorverwezen naar de advocatuur. Aan de hand van een standaardbrief, die beschikbaar kan worden gesteld in de kennisbank, kunnen cliënten ook geholpen worden. In de brief zou moeten staan: het incident, de ingebrekestelling/aansprakelijkstelling, het (concrete) schadebedrag dat rechtstreeks het gevolg is van het incident te verhogen met de wettelijke rente, de stuiting (dit is een sluitingsbrief) en een verzoek om te verwijzen naar de verzekeraar.*



---

# Conclusie

In de afgelopen maanden heeft de projectgroep intensief samengewerkt met de lokale coördinatoren en de best practice werkgroepen. Er is veel informatie ingewonnen en er zijn veel nuttige ervaringen en ideeën opgedaan. Op grond hiervan concludeert de projectgroep het volgende.

## **Piketdienst**

De piketdienst heeft zeker bijgedragen aan een betere samenwerking tussen eerste- en tweedelij. Over het concept van een hulplijn of laagdrempelige contactmogelijkheid tussen eerste en tweede lijn zijn vrijwel alle deelnemers enthousiast. De door de piketdienst ontstane mogelijkheid voor met name de eerstelijnsmedewerkers om inhoudelijk te kunnen sparren met een advocaat, is positief beoordeeld.

Echter, de vorm waarin de piketdienst in de pilotperiode is toegepast is volgens projectgroep en pilotdeelnemers voor verbetering vatbaar. Zoals ook blijkt uit het rapport van Regioplan is met name vraag en aanbod beter op elkaar af te stemmen. Die aanpassing zal leiden tot een efficiëntere toepassing van de piketdienst.

## **Signaleringsoverleg**

Het signaleringsoverleg bleek zeer succesvol te zijn en droeg in sterke mate bij aan een betere samenwerking tussen eerste- en tweedelij. De signaleringsoverleggen hebben bijgedragen aan een intensiever contact dan voorafgaand aan de pilot. Op sommige locaties was er ook vóór de pilot al sprake van onderling contact, maar heeft het contact nieuwe energie gekregen door de pilot. Op andere locaties was er eerder wel sprake van onderling contact, maar was dit verwaterd. Ook dit contact is door de pilot nieuw leven ingeblazen.

De projectgroep ziet continuering van de beproefde lokale signaleringsoverleggen als een 'quick win'. Daarnaast verdient het aanbeveling een landelijk signaleringsoverleg op te zetten. Daarvoor ligt het voor de hand aan te sluiten op de governance-structuur van de pilot met lokale/regionale coördinatoren, een landelijke verwerkings- en bestuurlijke beslissingsstructuur.

## **Ontwikkeling best practices**

Zoals in het hoofdstuk 'Procesbeschrijving' al is toegelicht zijn er 'bottom-up' ideeën ontstaan die op termijn bruikbaar kunnen zijn voor de ontwikkeling van best practices. De looptijd van deze pilot was te kort om naast het ophalen van ideeën ook de ontwikkeling, besluitvorming en implementatie uit te voeren. De projectgroep beveelt daarom aan dit in een volgende projectfase te continueren. Eventueel 'laaghangend fruit' kan wat de projectgroep betreft al vrijwel meteen leiden tot implementatie. De projectgroep is zich er terdege van bewust dat niet alle aanbevelingen zomaar kunnen worden ingevoerd. Bij een groot aantal zal eerst nog, zoals gezegd, grondig vervolgonderzoek en voorwerk moeten plaatsvinden. Echter wil de projectgroep hier al wel vijf ideeën noemen waar het

---

draagvlak hoog is ingeschat evenals de haalbaarheid/realistische uitvoering daarvan. Enkele ervan bevatten *quick wins*:

### Top-5 ideeën volgens de projectgroep<sup>3</sup>

1. Aanbeveling 2: “Maak overleg en ‘warme overdracht’ tussen eerste- en tweedelijns en eerstelijnsorganisaties onderling, over en weer, tot uitgangspunt en faciliteer dat”. De projectgroep ziet als *quick win*: het uitwisselen van rechtstreekse telefoonnummers en emailadressen van eerste- en tweedelijns hulpverleners.
2. Aanbeveling 6: “Creëer een permanente mogelijkheid voor tussentijds advies/contact tussen eerste- en tweedelijns op lokaal niveau en zorg voor voldoende financiering hiervan.”
3. Aanbeveling 7: “Maak een landelijke hulplijn van advocaten die op specifieke rechtsgebieden telefonisch of online advies kunnen geven aan eerstelijns.”
4. Aanbeveling 8: “Handhaaf het lokale signaleringsoverleg waarmee in de pilot is geëxperimenteerd en breidt dit uit naar andere gemeenten/regio’s.” Continuering van de overleggen op de bestaande 5 pilotlocaties ziet de projectgroep als *quick win*.
5. Aanbeveling 9: Maak een governance-structuur voor verdere samenwerking gebaseerd op die van de pilot.

### Hoe nu verder?

Indien de stuurgroep besluit om één of meerdere van deze aanbevelingen over te nemen, dan is daarvoor een volgende projectfase een vereiste. Met minimaal een reële transitiefase waarin de pilotwerkwijze en pilotstructuur kan worden geïntegreerd in de normale processen van de vijf deelnemende organisaties aan de pilot. De projectgroep adviseert dan ook een onderzoek te starten naar de haalbaarheid (financieel en organisatorisch) van het landelijk (verder) implementeren van deze samenwerkingsinstrumenten.

Gezien de verwachte complexiteit om dit landelijk ingevoerd te krijgen adviseert de projectgroep dit gefaseerd in te voeren en in eerste instantie via een projectmatige aanpak in te vullen. Om de slagingskans van een landelijke implementatie zo groot mogelijk te maken dient hier al wel vermeld te worden dat er dan voldoende middelen moeten worden vrijgemaakt voor alle partijen om de samenwerking voort te kunnen zetten. Voor advocaten gaat het dan met name om voldoende

---

<sup>3</sup> In deze top-5 wordt verwezen naar de aanbevelingen/ideeën en de nummering ervan in het hoofdstuk “Overzicht aanbevelingen en ideeën vanuit de praktijk”, p. 9 e.v.

---

financiële middelen voor beschikbaarheid en inzet. Voor het Juridisch Loket en sociaal raadslieden geldt dat er in verband met de werkdruk, daarnaast ook voldoende capaciteit moet zijn om tijd te kunnen investeren in de samenwerking. Dit zou de eerste onderzoeksvraag voor het daarvoor op te zetten projectteam kunnen zijn.

Gezien het hiervoor benoemde, de in het eindrapport geformuleerde conclusies en bereikte resultaten in de samenwerking tussen de organisaties en de meerwaarde die daardoor voor de burger lijkt te ontstaan, kan de projectgroep niet anders concluderen dan dat de pilot aanpak en resultaten hebben bijgedragen aan een verbeterde samenwerking tussen de verschillende partijen.