Krijgen waar je recht op hebt

Laagdrempelig bezwaar, beroep en rechtshulp bij geschillen met de gemeente

Inhoud

Achtergrond 3

Aanleiding 3

Wat doet de gemeente al? 4

Ambities 7

Doelgroep 7

Doelen 8

1. Ambitie: Verbeteren informatievoorziening 10

a. Proactief informatie over besluiten, beleid en rechtshulp bieden 10

b. Vooraf delen voorlopige besluiten 11

c. Duidelijke taal eerst, juridische taal later 11

d. Maak werk van de nulde-lijn 12

2. Ambitie: Verbeteren ondersteuningsmogelijkheden 14

a. Breng ondersteuningsmogelijkheden in kaart 14

b. Leer van de ervaringen van de 1e en 2e-lijns rechtsbijstand 17

3. Ambitie: Verbeter de mogelijkheden voor beroep voor mensen met een laag inkomen 19

a. Houd een vinger aan de pols voor de kosten van beroep 19

b. Vereenvoudig de aanvraag 20

c. Verbeter informatievoorziening over financiële mogelijkheden 20

Monitoren activiteiten en effecten 22

Financiën: Kosten en Baten 23

Woord van Dank 24

Bijlage 1: Draagkrachtmeting bijzondere bijstand 25

Achtergrond

Overheden op alle niveaus nemen besluiten over veel zaken die een grote invloed hebben op het leven van mensen. Dat geeft ook de verantwoordelijkheid om zaken waar mensen recht op hebben goed, eenvoudig en duidelijk voor hen te regelen. En om, als iets onverhoopt niét goed gaat, te zorgen dat mensen laagdrempelig hun recht kunnen halen – zéker waar het gaat om geschillen tussen inwoners en overheid.

Hoe zorgvuldig de gemeente haar werk ook probeert te doen, soms zijn inwoners het niet eens met een beslissing – bijvoorbeeld over een afwijzing van een vraag om een hulpmiddel zoals een rolstoel of het terugvorderen van een bijstandsuitkering. Mensen kunnen op dat moment bezwaar maken, waarop de gemeente weer moet besluiten. Als een bezwaar wordt afgewezen, kunnen mensen er voor kiezen in beroep te gaan (naar de rechter te stappen).

Het indienen van een bezwaar, het aanleveren van de juiste informatie en het gebruik maken van de mogelijkheden die er zijn om een goed besluit te krijgen is niet voor iedereen eenvoudig. Veel mensen hebben hier hulp bij nodig. Soms om te beoordelen waar een afwijzing vandaan komt en deze beter te begrijpen, en soms om samen te bekijken wat de beste weg is om je recht te halen. Die hulp, bij een laag inkomen soms gratis, is niet altijd makkelijk te vinden of eenvoudig toegankelijk.

Aanleiding

Sinds 2017 wordt gesproken over de hervorming van de gesubsidieerde rechtsbijstand. De eerste plannen van Minister Dekker leidden destijds tot protest en stakingen in de sociale advocatuur én tot veel initiatieven in het veld voor het behouden en verbeteren van laagdrempelige toegang tot het recht.

Voor GroenLinks en D66 in Utrecht waren de plannen en de daarop volgende initiatieven aanleiding om in 2019 schriftelijke vragen te stellen en een raadsinformatiebijeenkomst te organiseren. Het ging ons hierbij om de toegang tot bezwaar en beroep voor mensen met een laag inkomen en de rol van de gemeente daarin. Op dit moment zijn meer dan 60% van alle gefinancierde rechtszaken gericht op de overheid[1]. Dat is een extra reden om hier zeer zorgvuldig mee om te gaan.

We spraken veel bevlogen mensen die iedere dag inzetten voor ‘het recht’ voor mensen met een laag inkomen. En we zagen een ingewikkeld veld, met veel verschillende partijen en mogelijkheden. Bovendien zagen we dat er veel is dat een gemeente zelf kan doen (en doet) om de noodzaak tot beroep te verminderen.

[1] https://www.advocatenorde.nl/nieuws/nieuw-dieptepunt-op-dossier-rechtsbijstand-minder-inkomen-minder-recht

Daarnaast waren er ook bredere ontwikkelingen. In de Toeslagenaffaire bij de belastingdienst zagen we wat er gebeurt als de overheid niet alleen onzorgvuldig handelt, maar het ook lastig, zo niet onmogelijk maakt voor mensen om hun recht te halen. Naast alle ellende in de persoonlijke sfeer die dit met zich meeneemt, zien wij de gevolgen voor het rechtsgevoel en het vertrouwen van mensen in de overheid. We hopen dat meer duidelijkheid en eenvoudige toegang tot rechtshulp ook positief bijdraagt aan het rechtsgevoel van mensen en dat zij zich gehoord voelen. Meer inzicht leidt hopelijk ook tot meer begrip voor hoe en waarom een besluit wordt genomen.

Dit alles heeft geleid tot deze nota. De nota gaat in op manieren voor de gemeente om beter om te gaan met bezwaar en beroep en om de huidige rechtsbijstand voor mensen met een laag inkomen nog beter te maken. We hopen en denken dat we zo, onafhankelijk van landelijke ontwikkelingen, zorgen dat mensen ook op langere termijn krijgen waar ze recht op hebben.

Wat doet de gemeente al?

De insteek van de gemeente Utrecht om haar procedures zo in te richten dat het indienen van bezwaar, het aanleveren van de juiste informatie en het gebruik maken van de mogelijkheden die er zijn om een goed besluit te krijgen voor iedereen ook zonder rechtsbijstand mogelijk is.

Om een goed idee te krijgen hoe dit werkt, beschrijven we hieronder het proces zoals dat wordt gevolgd binnen de afdeling Werk en Inkomen. Deze afdeling loopt voorop in de toepassing van ‘premediation’ (zie hieronder). Andere afdelingen werken op andere manieren. Soms wordt -net als bij Werk en Inkomen- vroegtijdig met mensen gebeld om afwijzingen toe te lichten), maar niet altijd.

Een schets van het proces bij Werk en Inkomen:
Onder brieven van de afdeling Werk en Inkomen waarin besluiten worden gecommuniceerd staat de volgende tekst:

> **Bent u het niet eens met dit besluit?**
>
> **Neem dan eerst contact met ons op. Wij leggen het besluit uit en vertellen wat er is gebeurd. Daarna beslist u of u een bezwaarschrift indient. Met vermelding van een telefoonnummer en emailadres (vragenoveruwbeschikking@utrecht.nl)**

Van deze mogelijkheid wordt veelvuldig gebruik gemaakt. Dit leidt ook regelmatig tot wijziging van het genomen besluit omdat er een fout is gemaakt. Dit wordt een ‘Premediation-traject’ genoemd.

Premediation-trajecten lijken in de praktijk redelijk te helpen om bezwaren te voorkomen. In de eerste helft 2018 was er bijvoorbeeld sprake van 774 premediation-trajecten bij Werk en Inkomen, waarvan uiteindelijk 25% nog in bezwaar is gegaan.

Tegelijkertijd is er ook breder sprake van een flinke daling van het aantal bezwaarschriften. Waar zes á zeven jaar geleden nog jaarlijks ongeveer 2000 bezwaarschriften moesten worden behandeld in het Sociaal Domein, is dat inmiddels gedaald naar een te verwachten 1000 bezwaarschriften in 2020. Dit is een landelijke trend met waarschijnlijk verschillende oorzaken, waaronder het beter uitleggen van besluiten, bellen voorafgaand aan een afwijzend besluit en het invoeren van premediation.

Rechtstreeks contact

Een voorbeeld van passend contact met de overheid is te vinden bij negatieve besluiten op aanvragen levensonderhoud (Team Nieuwe Aanvragen) en Bijzondere bijstand (financiële regelingen). Hier wordt de inwoner gebeld door de behandelaar om het voorgenomen besluit mede te delen. Ze doen dan twee belpogingen naar de inwoner. Op deze manier wordt ook eerst rechtstreeks contact opgenomen met de inwoner om 'het slechte nieuws' te brengen en eventuele vragen direct op te vangen.

Als er vervolgens wel bezwaar wordt ingediend, worden bezwaarmakers zo snel mogelijk gebeld. Er wordt gekeken wat maakt dat iemand in bezwaar gaat, afgetast of er mogelijkheden zijn het geschil op te lossen zonder verdere procedure, welke procedure het best past (soms kan iemand beter zo snel mogelijk een nieuwe/andere aanvraag indienen) of een afspraak gemaakt over een hoorzitting (veelal telefonisch).

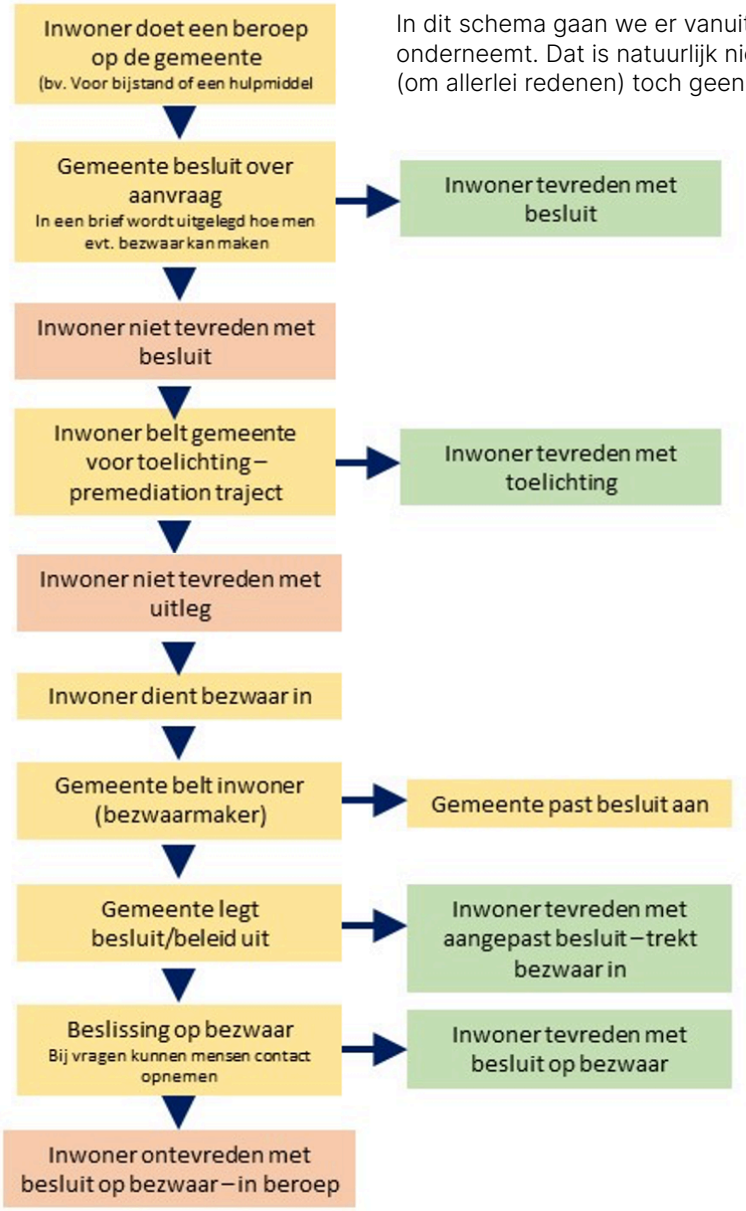
Vervolgens kan er het volgende gebeuren[2]:

1. Het besluit wordt aangepast als er mogelijkheden zijn om het geschil op te lossen. In dat geval worden er met de betreffende afdeling (bijvoorbeeld Werk en Inkomen) afspraken gemaakt over het wijzigen van het besluit.
2. Het besluit wordt niet aangepast en wordt nader uitgelegd. Dat kan ertoe leiden dat iemand meer begrip heeft voor het besluit en dat het bezwaar wordt ingetrokken.

Deze aanpak leidt tot ca twintig procent van de bezwaarschriften die uiteindelijk worden ingetrokken of anderszins opgelost. Zijn mensen nog niet tevreden met de aanpassing of de uitleg dan volgt een beslissing op het bezwaar (schriftelijk). Ook in deze brief is opgenomen dat mensen met vragen contact op kunnen nemen met de behandelend ambtenaar.

In feite is het besluit bezwaar het einde van het traject bij de gemeente zelf. Als mensen hierna niet tevreden zijn met de uitkomst kunnen zij hun geschil met de gemeente voor de rechter brengen. Ze kunnen hierbij gebruik maken van juridisch advies uit de eerste of tweede lijn (zie pagina 12). Het kan natuurlijk ook dat zij al eerder in het proces van bezwaar gebruik maken van juridisch advies.

[2] Dit alles gebeurt conform de uitgangspunten van PCMO (Passend contact met de overheid). Alle medewerkers van Bezwaar en beroep hebben trainingen gevolgd op dit gebied.



In dit schema gaan we er vanuit dat de inwoner in alle gevallen actie onderneemt. Dat is natuurlijk niet zo. Mensen kunnen ook ontevreden zijn en (om allerlei redenen) toch geen verdere actie ondernemen.

Figuur 1 Overzicht besluit, bezwaar en beroep

Ambities

We zijn heel blij dat de gemeente al zoveel doet. Juist omdat het vaak over beslissingen gaat die voor mensen grote invloed hebben, verdient het continue aandacht hoe we Utrechters zoveel mogelijk inspraak en inzicht geven bij besluitvorming en mogelijkheden bieden om zaken die niet goed gaan te herstellen. Wij geven hieronder enkele ambities, die we concreet hebben. Hieronder geven we eerst de kaders (de doelgroep en doelen) van onze ambities en gaan we daarna in op de ambities zelf.

Doelgroep

De onderstaande ambities zijn gericht op mensen met een laag inkomen[3]. Vanzelfsprekend zijn er ook veel mensen met een hoger inkomen die afhankelijk zijn van besluiten van de gemeente, die niet eens zijn met de gemeente of die (uiteindelijk) een geschil met de gemeente hebben dat in een rechtbank terecht komt. Wij zijn ervan uit gegaan dat veel van deze mensen beter in staat zijn om hun recht te halen doordat zij door hun hogere inkomen de mogelijkheid hebben te betalen voor advies of ondersteuning. Daarnaast zien we dat mensen met een laag inkomen vaker van de overheid afhankelijk zijn voor zaken die cruciaal zijn voor hun dagelijks leven. Eenvoudig gezegd: de impact van het niet honoreren van een aanvraag om bijzondere bijstand heeft in veel gevallen meer impact op het leven van mensen dan het niet honoreren van een vergunning voor een dakkapel.

Desalniettemin richten veel van de zaken die wij aandragen zich op een meer responsieve overheid, die zaken meer inzichtelijk maakt – iets waar overduidelijk niet alleen mensen met een laag inkomen profijt van hebben.

Verder is het goed op te merken dat voor sommige mensen op wie deze nota zich richt, de problematiek breder is dan alleen juridisch: mensen hebben soms meerdere problemen (schulden, huisvesting, behoefte aan zorg of ondersteuning). Enerzijds zullen mensen soms ‘binnenkomen’ via een andere zorg- of ondersteuningsvraag, anderzijds zal soms bij mensen op zoek naar rechtshulp geconstateerd worden dat zij (ook) andere vormen van zorg of ondersteuning kunnen gebruiken. We refereren daar hieronder enkele keren aan.

[3] In de ambities hieronder hebben we ‘laag inkomen’ nader gespecificeerd.

Doelen

Onze ambities hebben de volgende twee doelen:

1. Een meer responsieve gemeente, specifiek gericht op bezwaar, beroep, en geschillen met de gemeente Utrecht. Dat wil zeggen dat mensen meer inzicht krijgen in, en betere informatie en zeggenschap over, het proces van aanvraag, beroep en besluitvorming – om zo de ongelijke verhouding tussen inwoner en gemeente te verkleinen.

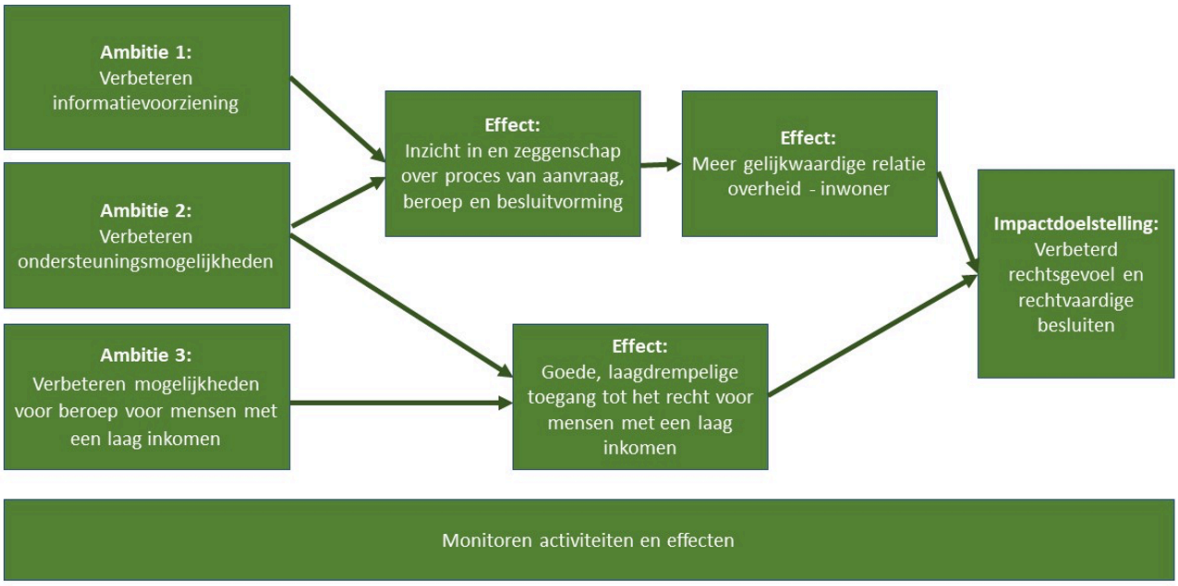
2. Mensen met een klein inkomen beter, efficiënter en laagdrempeliger hun recht te laten halen bij geschillen met en beslissingen van de overheid.

Beide doelen hebben als uiteindelijk effect dat ze bijdragen aan het recht en rechtsgevoel van de inwoners in onze stad. Bij de ambities staat nader uitgelegd hoe deze doelen en onze ambities samenhangen.

In deze nota maken we een onderscheid tussen de responsieve gemeente en je recht halen bij de overheid. Daar waar het gaat om responsief zijn, willen we dat de focus ligt op dat wat de gemeente kan doen – het deel dat we direct kunnen beïnvloeden. Daar waar het gaat om mensen 'hun recht te laten halen' kijken we breder. We willen bijdragen aan het feit dat mensen beter, efficiënter en laagdrempeliger hun recht kunnen halen bij geschillen zowel met de gemeente, als ook in geschillen met de provincie en rijksoverheid en bij andere instanties in het publieke domein, zoals woningbouwcorporaties of de belastingdienst. Daar waar we het later in deze nota hebben over 'de overheid' bedoelen we dan ook expliciet ook die instanties.

Overigens wil dit alles niet zeggen dat het onze bedoeling is dat deze nota leidt tot méér rechtszaken, noch dat we iets vinden van de uitkomsten van een besluit, bezwaar of beroep. Niet iedere gang naar de rechter is ook zinvol of leidt voor de inwoner tot een bevredigende uitkomst. Wij denken wel dat er nog mogelijkheden zijn om beslissingen extra te onderbouwen waardoor meer begrip ontstaat en om een bevredigende oplossing te bieden door betere ondersteuning, waardoor een rechtszaak voorkomen kan worden. Het uitgangspunt voor ons is ook niet om rechtszaken te voorkomen, maar om te zorgen dat de rechtszaken die er komen leiden tot een verbeterd rechtsgevoel en rechtvaardige besluiten.

Het onderstaande schema geeft aan hoe de door ons voorgestelde ambities samenhangen met de gewenste effecten. Hoe dit precies werkt geven we bij de verschillende ambities in meer detail aan.



Figuur 2 Overzicht ambities en effecten

1. Ambitie: Verbeteren informatievoorziening

Door informatievoorziening te verbeteren krijgen mensen meer inzicht in en zeggenschap over hun proces van aanvraag, besluit en beroep. Dit kan bijdragen aan een meer gelijkwaardige relatie tussen overheid en inwoner en uiteindelijk aan een verbeterd rechtsgevoel en meer rechtvaardige besluiten.

A. Proactief informatie over besluiten, beleid en rechtshulp bieden

Op dit moment geeft de gemeente al (schriftelijke) informatie over wat mensen kunnen doen als ze het niet eens zijn met een beslissing. In brieven over een besluit wordt nu de tekst “Als u in bezwaar wilt gaan…” opgenomen. Wij stellen voor om daar proactief informatie aan toe te voegen over rechtshulp (“Heeft u daar hulp bij nodig…”).

Hoe deze informatie precies kan worden aangeboden dient nader uitgezocht te worden. Zo biedt de Rechtbank Midden-Nederland duidelijke folders aan over de stappen die mensen kunnen zetten. Maar ook de onder 2a genoemde ‘routekaart’ zal helpen hier duidelijke informatie te bieden over waar mensen terecht kunnen. De informatie moet in elk geval duidelijk verwijzen naar één of meerdere organisaties waar mensen terecht kunnen voor rechtshulp.

Het is goed te zien dat er bij specifieke afdelingen (specifiek Werk en Inkomen) al veel gebruik wordt gemaakt van premediation en het vooraf (laten) bellen van mensen om op deze wijze proactief en tijdig informatie te bieden aan mensen over het beleid, het besluit en de mogelijkheden die mensen hebben. Dit is echter nog niet bij alle afdelingen het geval. Het lijkt goed om deze werkwijze breder toe te passen.

Hierbij passen de volgende uitwerkingen:

- De gemeente Utrecht neemt standaard een tekst op in brieven waarbij wordt verwezen waar hulp geboden wordt. Hierbij wordt in elk geval verwezen naar de routekaart.

- Ook andere afdelingen binnen het sociaal domein gaan (meer) gebruikmaken van premediation/vroegtijdig (telefonisch) contact met inwoners om besluiten toe te lichten. Hierbij kan gebruik worden gemaakt van de kennis van de afdelingen waar dit al plaatsvindt.

B. Vooraf delen voorlopige besluiten

Het is belangrijk dat mensen goed begrijpen wat er besloten wordt. Naast goede informatie over het proces hebben mensen daarom ook goede informatie over de inhoud van hun zaak nodig. Voor een deel wordt deze informatie in het telefonisch contact met de bezwaarmaker gegeven. In enkele gemeenten is het daarnaast al gebruikelijk voor een hoorzitting een schriftelijk conceptbesluit naar alle partijen te sturen. Dit vooraf delen van een voorlopig besluit heeft een aantal voordelen:

- Het geeft de betrokkenen de kans zich goed voor te bereiden op de hoorzitting, ook als dit voor iemand geen dagelijkse kost is;
- De extra tijd en uitleg die iemand krijgt maakt het eenvoudiger te begrijpen wat er in het definitieve besluit staat;
- De uitleg vóór het besluit definitief is zorgt dat de bezwaarmaker minder het gevoel heeft dat besluitvorming plaatsvindt buiten zijn gezichtsveld. Oftewel uitleg vóór een definitief besluit geeft minder het gevoel van 'mosterd na de maaltijd'.

Het delen van voorlopige besluiten met inwoners die hier prijs op stellen kan een effect hebben op de manier waarop mensen besluitvorming ervaren. Tegelijk realiseren we ons dat dit een andere manier van werken vergt en mogelijk meer capaciteit. Het lijkt daarom goed eerst kleinschalig te starten om te zien of dit een positief effect heeft.

Hierbij passen de volgende uitwerkingen:

- Bij wijze van pilot worden, als onderdeel van het andere contact met de bezwaarmaker, voorlopige besluiten vooraf gedeeld met een beperkte groep mensen die daar prijs op stellen
- Hierbij wordt gemonitord welk effect dit heeft op de ervaringen van bezwaarmakers met het proces.

C. Duidelijke taal eerst, juridische taal later

De laatste jaren werkt de gemeente Utrecht actief aan begrijpelijke taal. Ook de afdeling Beroep en Bezwaar is getraind in het gebruik van begrijpelijk taalgebruik. Desalniettemin blijft er vaak sprake van veel (in onze ogen onnodig) gebruik van juridisch jargon. Wij stellen voor expliciet aandacht te besteden aan begrijpelijke taal bij besluiten en geschillen.

Omdat juridische taal soms onvermijdelijk is bij het mededelen van bezwaar of besluit, stellen wij voor dat in brieven altijd éérst de boodschap in begrijpelijke taal komt, zo nodig (in een bijlage) gevolgd door de boodschap in juridische taal. Zo voorkomen we dat mensen afhaken voor ze de boodschap begrepen hebben.

Juridische taal onvermijdelijk?

Dat ook juridisch ingewikkelde kwesties duidelijk en begrijpelijk op papier gezet kunnen worden bewijst de civiele kamer van het gerechtshof Arnhem-Leeuwarden, die in 2019 de Klaretaalbokaal won voor de uitspraak waarin het hof de Nederlandse tak van motorclub de Bandidos verbiedt.

Medewerkers maken voor veel brieven gebruik van standaard sjablonen (die eventueel aangepast worden bij specifieke omstandigheden). Het omzetten vergt tijd. Daarom is het goed hierin een prioritering aan te brengen en aan te sluiten bij het lopende organisatie-brede programma begrijpelijke taal.

Hierbij passen de volgende uitwerkingen:

- Expliciet aandacht besteden aan begrijpelijke taal bij besluiten en geschillen en de boodschap eerst in begrijpelijke taal te brengen. Juridische zaken kunnen in een bijlage worden toegevoegd.
- Werk maken van het ‘vertalen’ van standaard briefsjablonen, zowel bij Werk en Inkomen als bij andere afdelingen waar sprake is van bezwaar en beroep. Hiertoe wordt een duidelijk plan gemaakt waarbij jaarlijks minimaal 10% van de brieven wordt aangepast, met een focus op die brieven die 1) het meest gebruikt worden 2) het meeste ingrijpen in het leven van mensen.

D. Maak werk van de nulde-lijn

Naast mensen die veel extra ondersteuning nodig hebben, zijn er ook mensen die met weinig specifieke ondersteuning zelf een heel eind komen met het schrijven van een goed bezwaar. Behalve de eerste lijn en tweede lijn rechtshulp bestaat er ook een nulde lijn rechtshulp. Deze bestaat uit zelfhulptools en eventuele advisering vanuit het juridisch loket. Deze vormen van hulp zijn laagdrempelig en voor iedereen beschikbaar, ongeacht het inkomen.

In de routekaart (zie ambitie 2a) kunnen deze als eerste stap worden opgenomen, om zo een groep op ondersteuning te wijzen die relatief weinig vraagt van de eerste en tweede lijn. Mensen die meer rechtshulp nodig hebben kunnen vervolgens hulp inschakelen van de eerste en tweede lijn rechtshulp.

Hierbij past de volgende uitwerking:

- Zelfhulptools (nulde lijn rechtshulp) expliciet opnemen in de routekaart zoals beschreven in 2a.

2. Ambitie: Verbeteren ondersteuningsmogelijkheden

Door ondersteuningsmogelijkheden te verbeteren krijgen mensen meer inzicht in en zeggenschap over hun proces van aanvraag, beroep en besluitvorming. Dit leidt ook tot goede, laagdrempelige toegang tot het recht. Beide zaken kunnen bijdragen aan een meer gelijkwaardige relatie tussen overheid en inwoner en uiteindelijk aan een verbeterd rechtsgevoel en meer rechtvaardige besluiten.

A. Breng ondersteuningsmogelijkheden in kaart

Er zijn veel partijen betrokken bij het geven van advies aan mensen met een laag inkomen over hun bezwaar of beroep. Van sociaal raadslieden en cliëntondersteuners tot de rechtswinkel en van het buurtteam tot sociaal advocaten. Dat geeft veel (goede) mogelijkheden, maar zorgt ook voor verwarring en zorgt dat mensen niet altijd (gelijk) op de juiste plek terecht komen. En dat maakt weer dat mensen soms niet het juiste advies krijgen en dat alle betrokkenen meer tijd (en geld) kwijt zijn. Zorgen dat mensen op de juiste plek terecht komen scheelt tijd, geld en frustratie.
Mensen die ondersteuning nodig hebben kunnen zich op verschillende plekken in het veld als eerste melden (1e-lijns hulp). Dat willen we graag zo houden[4]. Maar hoe vervolgens in verschillende gevallen effectief en efficiënt kan worden doorverwezen is nog niet altijd even duidelijk, terwijl een warme overdracht voor betrokkenen in een complexe situatie juist van groot belang is.

Wij willen daarom dat de gemeente het voortouw neemt in het ontwikkelen van een ‘routekaart’ voor rechtsbijstand die professionals en inwoners helpt met het vinden van de meest logische weg naar de juiste ondersteuning. De focus van deze routekaart ligt op het in kaart brengen van de mogelijkheden bij geschillen met de overheid, maar we kunnen ons voorstellen dat dit in de praktijk niet altijd te scheiden is van ondersteuning om je recht te halen bij andere partijen.

De recente ontwikkelingen rond de stelselherziening van de rechtsbijstand kijken ook allemaal naar ‘routevoorzieningen’. Dit nu al doen past dus goed bij ontwikkelingen op dit terrein op de langere termijn.

[4] Dit principe noemt men ook wel ‘any door goes’ – het maakt niet uit door welke ‘deur’ mensen als eerste naar binnen gaan.

Aandachtspunten bij de ontwikkeling van de routekaart:

- Landelijk bestaan er reeds twee van zulke routekaarten[5], die in beeld brengen welke instanties juridische ondersteuning bieden en waarvoor mensen bij deze instanties terecht kunnen. Organisaties die (alleen) lokaal actief zijn ontbreken op deze kaarten. Idealiter zou een Utrechtse routekaart worden ontwikkeld in samenhang met of binnen een van de bestaande kaarten. Enerzijds omdat die kaart efficiënter wordt door de aanvulling met lokale organisaties, anderzijds omdat dit duidelijkheid geeft voor een inwoner die alle hulp, nationaal én lokaal, op één plek kan vinden.

- Het is zinvol ook te kijken naar aansluiting bij de bestaande sociale kaart van Utrecht, en bij zorg- en ondersteuningspartners op deze kaart, zoals buurtteams en schuldhulpverleners. Bij mensen met meerdere problemen (zie 'Doelgroep') blijft hun juridische hulpvraag soms onderbelicht. Door de koppeling met het bredere veld kan een zorgvuldige overdracht vaker plaatsvinden. De Raad voor de Rechtsbijstand is samen met het ministerie van Justitie en Veiligheid en Divosa[6] reeds bezig met een project hoe laagdrempelige hulp lokaal beter georganiseerd kan worden en gekoppeld kan worden aan de bestaande sociale kaart. Als gemeente Utrecht zouden we hierop kunnen aansluiten.

- Bij de ontwikkeling van de kaart hoort ook een proces om de routekaart eenvoudig te kunnen aanpassen en afspraken over wie dit doet. Zo kunnen bijvoorbeeld nieuwe partners worden toegevoegd als daartoe aanleiding is.

- Naast de routekaart als product, zien wij de gezamenlijke ontwikkeling van zulke routes (met lokale en bovenlokale partners) als een goede manier om de onderlinge samenwerking en verwijzing van cliënten te verbeteren.

[5] Zo bestaat er van Rechtwijzer https://rechtwijzer.nl/over-rechtwijzer/rechtwijzer-ehbo en van CAK bestaat de regelhulp: https://www.regelhulp.nl/voor-gemeenten. Op dit moment wordt verkend hoe beide kaarten op elkaar kunnen worden aangesloten.

[6] Divosa is de kennis- en netwerkorganisatie voor directeuren sociaal domein.



Figuur 3 Voorbeeld van een bestaande routekaart (landelijk). Aan de hand van vragen worden gebruikers geleid naar een advies op maat

Een ander punt bij het vinden van de juiste plek voor advies is dat sommige bezwaarmakers een advocaat om hulp vragen. In de praktijk blijkt dat mensen soms kiezen voor een advocaat uit hun netwerk, onafhankelijk wat de specialisatie van die advocaat is. Zij vertrouwen op deze advocaat omdat ze deze kennen. Echter, elke advocaat heeft een eigen specialiteit. Dit kan er toe leiden dat sommige cliënten niet goed geholpen worden, omdat de advocaat in kwestie te weinig weet van het specifieke domein waar de vraag over gaat. In dit geval doet de advocaat de zaak van hun cliënt niet veel goeds. Vandaar dat het een goed idee is om in de routekaart ook iets op te nemen over de keuze van een advocaat die past bij het vraagstuk.

Hierbij passen de volgende uitwerkingen:

- De gemeente maakt inzichtelijk welke organisaties beschikbaar zijn voor ondersteuning bij (aspecten van) rechtshulp in Utrecht en waar zij bij kunnen helpen. Idealiter wordt de routekaart geïmplementeerd bij of in samenwerking met een van de bestaande landelijke initiatieven. Als dit niet mogelijk is, ontwikkelt de gemeente een lokale routekaart. Verder wordt er duidelijk gemaakt wie er verantwoordelijk is voor het bijhouden en updaten van deze routekaart.

- Daarbij wordt gekeken hoe organisaties voor rechtshulp (nog) beter kunnen worden gekoppeld aan andere zorg- en ondersteuningspartners van de sociale kaart in Utrecht en hoe kan worden aangesloten bij initiatieven die landelijk lopen.
- In de routekaart tips opnemen voor het kiezen van een passende advocaat, zo nodig met een verwijzing naar de Specialisatievereniging Sociale Zekerheid[7].

B. Leer van de ervaringen van de 1e en 2e-lijns rechtsbijstand

In Utrecht zijn er verschillende organisaties die inwoners bijstaan in het halen van hun recht. Vergelijkbaar met de zorg zijn deze in te delen in twee verschillende lijnen:

- De eerste lijn bestaat uit rechtshulp via het juridisch loket en sociaal raadslieden.
- De tweede lijn bestaat uit rechtsbijstand middels een advocaat of mediator[8].

Al deze organisaties zijn dagelijks bezig met cliënten die hun recht willen halen in geschillen met (onder meer) de gemeente. Zo zien zij van dichtbij welke zaken goed werken, of juist niet, in de manier waarop de gemeente omgaat met geschillen. Het is daarom zinvol om als gemeente in regelmatig contact te staan met rechtshulporganisaties om zo zelf te leren en te reflecteren. Dit kan door zelf een overleg te initiëren of door aan te sluiten bij lopende projecten en zo structureel in contact te staan met rechtshulporganisaties, bijvoorbeeld via een halfjaarlijks signaleringsoverleg.

Aandachtspunten voor de samenwerking en een signaleringsoverleg:

- Het zou goed zijn om bij zo'n overleg ook de buurtteams te betrekken – ook zij hebben vaak signalen over de uitwerking van besluiten en bezwaren en over inwoners op zoek naar rechtshulp.

- Naast de lessen voor de gemeente, helpt een regelmatig overleg ook de eerste en tweede lijn zelf in afstemming en samenwerking.

- Het ministerie van Justitie en Veiligheid start binnenkort met een pilot voor de verbetering van de samenwerking en kennisdeling tussen de eerstelijns en tweedelijns rechtsbijstand. Binnen deze pilot is Utrecht aangewezen als een van pilotplaatsen. De pilot kan door de gemeente Utrecht worden aangegrepen om zelf te reflecteren en lessen uit te trekken hoe we de gemeentelijke

[7] https://www.ssz-advocaten.nl/

[8] https://www.rvr.org/Informatie-over-de-raad/organisatie/taken-van-de-raad.html

juridische hulpverlening het beste vorm kunnen geven. Naast het signaleringsoverleg zijn er andere experimenten binnen de genoemde pilot waar wellicht van geleerd kan worden, zoals de uitwerking van best practices uit de verschillende pilotgemeenten.

- Eerder heeft de gemeente Utrecht meegedaan aan een “datadialoog” van de Raad voor Rechtsbijstand. Hierbij wordt gebruik gemaakt van (anonieme, geaggregeerde) data van de Raad voor de Rechtsbijstand (bijvoorbeeld hoe vaak aanvragen worden gedaan en op welke momenten) om processen in de gemeente verbeteren. Deze manier van werken, ook met andere partners, levert mogelijk waardevolle inzichten op.

Hierbij passen de volgende uitwerkingen:

- De gemeente Utrecht initieert zelf een signaleringsoverleg met de eerste en tweedelijns rechtshulp of maakt gebruik van het signaleringsoverleg uit de beschreven pilot, om zo te blijven reflecteren op de eigen dienstverlening met betrekking tot besluit en bezwaar;
- De gemeente Utrecht initieert een nieuwe datadialoog met partners uit de keten als een vervolg op de eerdere datadialoog met de Raad voor de Rechtsbijstand;
- Het college neemt de geleerde lessen vanuit het beschreven signaleringsoverleg en de datadialoog mee in de evaluatie zoals verderop in deze nota beschreven in “Monitor activiteiten en effecten”

3. Ambitie: Verbeter de mogelijkheden voor beroep voor mensen met een laag inkomen

Door de mogelijkheden tot beroep te verbeteren krijgen mensen eerder goede, laagdrempelige toegang tot het recht. Dit kan uiteindelijk bijdragen aan een verbeterd rechtsgevoel en meer rechtvaardige besluiten.

A. Houd een vinger aan de pols voor de kosten van beroep

Als mensen uiteindelijk ontevreden zijn met de uitkomst van hun bezwaar[9], kunnen zij er voor kiezen hun geschil voor te leggen aan de rechter ("in beroep gaan"). Niet iedereen kan de hoge kosten voor beroep (onder meer juridische bijstand en griffiekosten) zelf betalen:

- Voor mensen met een verzamelinkomen tot €27.300 (alleenstaand) en €38.600 (gehuwd, samenwonend of alleenstaand met minderjarig kind) is er gesubsidieerde rechtsbijstand[10]. Hierbij wordt nog wel een eigen bijdrage verwacht[11].
- De eigen bedrage, dan wel de kosten voor rechtsbijstand (indien niet gedekt vanuit gesubsidieerde rechtsbijstand) kunnen vergoed worden vanuit de bijzondere bijstand. Hiervoor geldt een vrij complexe draagkrachtberekening die is opgenomen in bijlage 1 bij deze nota.

Hoewel mensen in het bestaande systeem dus een deel van de kosten betalen, zorgt de bijzondere bijstand er zo voor dat financiën in veel gevallen geen belemmering zijn om in beroep te gaan. Ons inziens is deze vorm van vergoeden en het stapsgewijs afbouwen van de vergoeding passend. Bovendien richt de vergoeding zich op die mensen die voor hun voorzieningen het meest afhankelijk zijn van de gemeente (mensen met een laag inkomen).

Hoe hoger je inkomen is, hoe minder afhankelijk je bent van de overheid om je recht te halen, omdat je zelf meer financiële middelen in kan zetten voor ondersteuning. Daarnaast kan elke inkomensgroep gebruik maken van de zelfhulptools (nulde lijn, zie ambitie 1d).

---

[9] Meer achtergronden bij het soort bezwaren waar we ons in deze nota op richten zijn te vinden in de paragraaf 'doelen' hierboven.

[10] https://www.rechtsbijstand.nl/over-mediation-en-rechtsbijstand/voorwaarden/inkomen

[11] https://www.rechtsbijstand.nl/over-mediation-en-rechtsbijstand/hoeveel-moet-ik-zelf-betalen/inkomensnormen

Voor veel mensen is de combinatie van eigen geld en zelfhulptools waarschijnlijk voldoende. Maar financiële gronden mogen geen reden zijn om je recht niet te kunnen halen. Als je niet in bezwaar kan vanwege financiën, doet dit ook iets voor je rechtsgevoel. Dit is daarom iets om oplettend op te blijven als overheid.

Hierbij past de volgende uitwerking:

- In kaart brengen of er voor de groepen boven de 200% van sociaal minimum aanvullende ondersteuning nodig is.

B. Vereenvoudig de aanvraag

Wanneer bijzondere bijstand wordt aangevraagd (om een beroep mogelijk te maken) is het belang dat dit zo makkelijk mogelijk kan. Het aanvragen van gesubsidieerde rechtsbijstand (bij de Raad voor de Rechtsbijstand) en bijzondere bijstand (bij de gemeente) is omslachtig. Hoewel de gemeente deze manier van werken niet kan aanpassen kan er wel worden gezorgd dat de twee 'potjes' zo goed mogelijk op elkaar aansluiten, bijvoorbeeld door te zorgen dat voor gesubsidieerde rechtsbijstand en bijzondere bijstand dezelfde informatie aangeleverd moet worden om te zien of iemand recht heeft op de voorziening.

Daarnaast zijn er gemeentes die al aan de slag gaan met een aanvraag ook als er nog informatie ontbreekt. Zij vragen alleen de ontbrekende informatie aan wanneer dit ook daadwerkelijk nodig is. Wij stellen voor om dit in Utrecht ook zo te doen.

Hierbij passen de volgende uitwerkingen:

- De aanvraag van de bijzondere bijstand zo gemakkelijk mogelijk maken door zo veel mogelijk aan te sluiten bij de informatie van de gesubsidieerde rechtsbijstand en geen dubbele informatie/bewijslast aan te voeren.
- Bij een aanvraag voor bijzondere bijstand alvast te starten met het onderzoek, ook als er nog informatie ontbreekt. Alleen ontbrekende informatie op te vragen wanneer dit echt nodig is

C. Verbeter informatievoorziening over financiële mogelijkheden

Niet alle mensen die recht hebben op ondersteuning van rechtsbijstand zullen weten dat ze daarvoor gebruik kunnen maken van de bijzondere bijstand. Zeker voor de groep met een inkomen van 111-200% van de bijstandsnorm (zie bijlage 1) is het de vraag of zij altijd bekend zijn met de bijzondere bijstand en dat zij hiervoor in aanmerking komen.

Het is daarom van groot belang om deze voorziening goed te communiceren. Uit eerder onderzoek van Purpose[12] blijkt dat de bijzondere bijstand van alle armoedevoorzieningen sowieso het minst bekend is zowel bij professionals als bij inwoners.

Naast de gesubsidieerde bijstand en de bijzondere bijstand voor de overige kosten, zijn er ook nog fondsen die kunnen ondersteunen. Het lijkt goed de bekendheid van deze fondsen ook verder te vergroten. Zo weten mensen waar zij verdere financiële ondersteuning kunnen vinden.

Hierbij passen de volgende uitwerkingen:

- De bestaande financiële regelingen en voorzieningen expliciet communiceren via de kanalen van de gemeente en naar het netwerk van professionals die te maken hebben met rechtsbijstand
- De financiële ondersteuningsmogelijkheden buiten de gemeente (zoals fondsen) in kaart brengen en de financiële ondersteuningsmogelijkheden op te nemen in de routekaart uit 2a

[12] www.purpose.nl/minimaregelingen-utrecht

Monitoren activiteiten en effecten

Voor de indienende partijen is de toegang tot het recht en het inzicht dat mensen zelf krijgen in hun eigen geschil (met de gemeente) essentieel. We houden daarom graag een vinger aan de pols bij de ambities en uitwerkingen die hier worden geschetst – in de bredere context van de bestaande werkwijze die bijdraagt aan een goede rechtsbijstand en de actualiteit.

Hierbij passen de volgende uitwerkingen:

- Jaarlijks middels een beknopte raadsbrief reflecteren op de doelen zoals opgenomen in deze nota, waarbij expliciet (maar niet exclusief) wordt gekeken naar het effect van de nieuwe maatregelen. We denken hierbij specifiek aan:
  - Het aantal mensen dat in bezwaar en beroep gaat door de tijd, maar ook in relatie tot het aantal gewijzigde besluiten;
  - De baten van deze aanpak in brede zin (tevredenheid van inwoners en in hoeverre mensen het idee hebben dat ze hebben gekregen waar ze recht op hebben – in hoeverre er veranderingen zijn in het ‘rechtsgevoel’ van inwoners.;

- In deze raadsbrief aandacht besteden aan de actualiteit, specifiek de ontwikkelingen rond de kabinetsplannen rond de hervorming van de rechtsbijstand, de mogelijk waardevolle (landelijke en lokale) initiatieven die er op dit moment ontstaan en de gevolgen voor Utrecht.

Financiën: Kosten en Baten

De ambities en uitwerkingen die wij hierboven schetsen zijn vrijwel allemaal procesgericht en brengen daarom geen directe kosten mee. Wel gaat het om zaken die soms extra capaciteit vergen: als meer mensen proactief benaderd worden en meer mensen om hulp of uitleg vragen kost dit nu eenmaal (mogelijk structureel) menskracht van de betrokken afdelingen. We hebben er bewust voor gekozen om in deze gevallen te pleiten voor langzame opbouw en het stellen van duidelijke prioriteiten. In het geval van het herschrijven van de brieven in begrijpelijke taal, kan aangesloten worden bij het gemeentelijk programma dat al loopt. Wij begrijpen dat nieuwe werkwijzen (zeker in coronatijd) niet onmiddellijk geïmplementeerd kunnen worden. Wel geven we een duidelijke richting aan waar de prioriteit de komende tijd moet liggen.

Het is mogelijk dat de verbeteringen ten aanzien van de inzet van de bijzondere bijstand (zie 3b) leiden tot een groter beroep op de bijzondere bijstand. Op het moment begroten we meer uitgaven vanuit de bijzondere bijstand dan we verstrekken, waardoor er financiële ruimte is voor extra verstrekkingen.

We willen daarbij aanmerken dat er ook (financiële) baten zijn van de in deze nota opgenomen ambities. De verwachting is dat betere, meer laagdrempelige ondersteuning zorgt voor minder stress en oplopende problemen. Mensen die aan de bel trekken met een juridische vraag hebben soms ook andere problemen waarbij de gemeente zo eerder op kan acteren. Zo past deze nota goed bij andere opgaven in het sociaal domein die focussen op preventie, normaliseren en de beweging naar voren.

Daarnaast komt er in 2025 een stelselherziening aan waarbij rechtshulp en sociaal domein verder aan elkaar gekoppeld worden. Door hier als gemeente nu al proactief mee aan de slag te gaan, hoeven we dan een minder grote slag te maken.

Niet alle baten van de nota zijn in geld uit te drukken: een verbetering in de relatie tussen overheid en inwoner en positieve effecten op het rechtvaardigheidsgevoel van inwoners zijn niet in geld uit te drukken maar zien wij wel als belangrijke effecten. Het lijkt goed om hier in de monitoring ook aandacht aan te schenken.

Woord van dank

Deze nota kon alleen tot stand komen door de bijdragen, het meelezen en de expertise van de volgende mensen.

Wij willen ze daarvoor hartelijk danken:

- De zeer betrokken ambtenaren voor hun advies over deze nota
- De Raad voor de Rechtsbijstand
- Zumpolle Advocaten
- Sociaal raadslieden
- Juridisch Loket
- Onze beider fracties voor hun input en meeleeswerk
- Florien Bouts voor haar doorzettingsvermogen bij pogingen om ons toch een beetje te sturen in dit proces :)

Bijlage 1: Draagkrachtmeting bijzondere bijstand

Mensen die in beroep gaan kunnen vanuit de bijzondere bijstand een vergoeding krijgen voor de eigen bijdrage van de gesubsidieerde rechtsbijstand, dan wel voor bepaalde kosten voor rechtsbijstand (indien niet gedekt vanuit gesubsidieerde rechtsbijstand). Om het recht op bijzondere bijstand te bepalen, geldt een draagkrachtberekening. De draagkracht is de mate waarin inwoners in staat zijn bijzondere kosten zelf te betalen. Deze wordt bepaald op basis van een deel van het (besteedbare) inkomen en het vermogen. Voor het bepalen van het recht kijkt de gemeente naar de gemiddelde draagkracht over een langere periode (een jaar). Als iemand in een jaar meer kosten maakt dan de draagkrachtruimte voor dat jaar, wordt bijzondere bijstand verleend. Bij het berekenen van de draagkracht, worden de volgende normen gehanteerd (artikel 12 RBBU):

- Tot de bijstandsnorm wordt 100% van de kosten vergoed
- Bij 101 tot 110% bijstandsnorm moet de persoon 5% van zijn of haar draagkrachtruimte zelf betalen
- Bij 111 tot 200 % bijstandsnorm moet de persoon 30% van zijn of haar draagkrachtruimte zelf betalen
- Boven de 200 % komt de persoon niet in aanmerking voor bijzondere bijstand.