SIGNIFICANT PUBLIC

EERSTELIJNS SOCIAAL-JURIDISCHE ONDERSTEUNING IN NEDERLAND

EEN LANDELIJKE INVENTARISATIE

KLANT	Divosa
KENMERK	MB/sb/003427
AUTEUR(S)	Nienke Bilo, Lisa Rockx, Joost Rovers, Raphaël Wilson en Michiel Blom
DATUM	8 december 2023
VERSIE	1.1

Inhoudsopgave

Managementsamenvatting 3

1 Inleiding 6
- 1.1 Achtergrond en aanleiding 6
- 1.2 Doelstelling en reikwijdte onderzoek 6
- 1.3 Aanpak op hoofdlijnen 7
- 1.4 Leeswijzer 8

2 Analyse op het bestaande ondersteuningsaanbod 9
- 2.1 Observaties bij de inventarisatie van het aanbod 9
- 2.2 Landelijk beeld 10
- 2.3 Typen ondersteuning 11
- 2.4 Ondersteuning op leefgebieden 11
- 2.5 Kenmerken van organisaties die sociaal-juridische ondersteuning bieden 12
- 2.6 Gemeentekenmerken en aanbod 12
- 2.7 Samenvatting hoofdstuk 2: analyse op het bestaande ondersteuningsaanbod 15

3 Toegankelijkheid en beheer databestand 16
- 3.1 Toegankelijkheid van het databestand 16
- 3.2 Eigenaarschap, beheer en actualisatie van het databestand 17
- 3.3 Samenvatting hoofdstuk 3: toegankelijkheid en beheer databestand 18

4 Onderzoeksverantwoording 20
- 4.1 Fase 1: voorbereiding van het onderzoek 20
- 4.2 Fase 2: dataverzameling en aggregatie van de database 21
- 4.3 Samenvatting hoofdstuk 4: Onderzoeksverantwoording 23

A. Methodologische keuzes internetsearch 25
- A.1 Algemene werkwijze 25
- A.2 Methodologische keuzes over het opnemen van locaties 25
- A.3 Methodologische keuzes over het sociaal-juridische aspect 26
- A.4 Methodologische keuzes over de ondersteuningstypen 26

B. Kaarten 27
- B.1 Landelijke dekking van het aanbod van juridische ondersteuning naar type organisatie 27
- B.2 Aanbod van ondersteuning naar categorie en type ondersteuning 28
- B.3 Aanbod van ondersteuning naar leefgebied 29

Managementsamenvatting

Uit diverse onderzoeken blijkt dat inwoners verschillende behoeften hebben aan sociaal-juridische ondersteuning. Tegelijkertijd is het voor inwoners vaak onduidelijk welk lokaal aanbod er is en waar zij voor passende ondersteuning terechtkunnen. Ook de dienstverlenende organisaties zijn niet volledig bekend met elkaars aanbod. De bestaande informatie is doorgaans vrij basaal, niet altijd compleet en niet actueel. Er is behoefte aan inzicht in dit sociaal-juridische ondersteuningsaanbod, maar een totaaloverzicht ontbreekt.

De doelstelling van dit onderzoek is daarom het verkrijgen van kennis van het huidige aanbod aan eerstelijns sociaal-juridische ondersteuning aan inwoners. Het inventarisatieonderzoek is in eerste instantie vooral bedoeld om transparant te maken hoe de feitelijke situatie nu is wat betreft de eerstelijns ondersteuningsfuncties in Nederland. Het biedt gemeenten inzicht in de eigen situatie en die van andere gemeenten, en kan daarmee de basis zijn voor een analyse en gesprek binnen de gemeente of het bestaande aanbod toereikend is voor de behoefte van inwoners. Dit onderzoek levert een databestand op dat kan dienen als ‘nulmeting’ en als start voor een meer structurele monitoring. Het geeft daarmee niet alleen lokale en regionale inzichten, maar ook een landelijk beeld.

Observaties bij de inventarisatie van het aanbod

De inventarisatie van het gemeentelijke ondersteuningsaanbod heeft naast inzicht in het bestaande aanbod ook geleid tot een aantal overkoepelende observaties. Deze observaties bieden context bij de resultaten die in dit hoofdstuk worden gepresenteerd:

a. Gemeenten hebben hun eerstelijns sociaal-juridische ondersteuning op (zeer) uiteenlopende manieren georganiseerd. Er zijn gemeenten die zelf het heft in handen hebben genomen en vanuit de gemeentelijke organisatie sociaal-juridische ondersteuning bieden. Er zijn echter ook gemeenten die alles hebben belegd bij wijkteams, en gemeenten met locaties waar verschillende vormen van ondersteuning en aanbieders zijn samengebracht;
b. Sociaal-juridische ondersteuning in gemeenten is vaak niet makkelijk vindbaar, mede doordat het onder uiteenlopende benamingen en door een waaier van organisaties wordt aangeboden. Dit roept de vraag op hoe inwoners en aanbieders elkaar goed kunnen vinden. En wat voor soort ‘zoektermen’ een burger gebruikt als hij of zij behoefte heeft aan ‘sociaal-juridische ondersteuning’;
c. De kwaliteit van de aangeboden ondersteuning (en die van de achterliggende aanbieder) is voor een burger soms moeilijk in te schatten. Dat compliceert het kiezen van de juiste vorm van ondersteuning. Zo is bijvoorbeeld niet altijd duidelijk of de ondersteuning vanuit de gemeente wordt aangeboden of niet;
d. Vaak is, op basis van de website, niet (direct) duidelijk welke sociaal-juridische ondersteuning een organisatie precies aanbiedt. Zo wordt niet altijd het type ondersteuning toegelicht of het leefgebied genoemd waarop ondersteuning geboden wordt. Dit komt doordat aanbieders van sociaal-juridische ondersteuning ook regelmatig een veel breder aanbod aan ondersteuning beschikbaar hebben voor burgers, bijvoorbeeld in het welzijnswerk of brede sociaal domein. Dat is op zich prettig, maar kan het voor een inwoner ook moeilijk maken om te bepalen of hij/zij aan het juiste adres is.

Conclusies ten aanzien van het beschikbare ondersteuningsaanbod

In 322 (94%) van de 342 Nederlandse gemeenten is er ten minste één aanbieder die sociaal-juridische ondersteuning biedt. In totaal zijn er in deze gemeenten 1.113 organisaties en 1.621 locaties gevonden waar inwoners terechtkunnen. Iets minder dan de helft van de gemeenten heeft aanbod dat wordt geboden vanuit de gemeentelijke organisatie. Wanneer we de sociaal raadslieden weglaten uit de data, dan blijven slechts 21 gemeenten over waar aanbod is vanuit de gemeentelijke organisatie. Er zijn 316 gemeenten (92%) die ten minste één niet-gemeentelijke organisatie hebben

voor sociaal-juridische ondersteuning. Van de landelijk georganiseerde hulp zit het Juridisch Loket in 48, Slachtofferhulp Nederland in 25[1] en Vluchtelingenwerk in 228 gemeenten. Inwoners vanuit iedere gemeente kunnen bij deze landelijke organisaties terecht, ook als deze zich niet in de eigen woonplaats bevindt. De ondersteuningsvormen doorverwijzing, persoonlijke (cliënt)ondersteuning en contactbemiddeling komen het minst vaak in het ondersteuningsaanbod terug. Hetzelfde geldt voor aanbod op de leefgebieden zorg en maatschappelijke opvang, politie en justitie, en aankopen en garantie.

Naast de landelijke spreiding, hebben we gekeken naar een aantal andere gemeentelijke kenmerken. De belangrijkste bevindingen hierop zijn:

a. Gemeentegrootte en stedelijkheid laten eenzelfde soort beeld zien. Onder kleine gemeenten is de dekking van het aanbod lager dan in grote gemeenten. Hetzelfde geldt voor matig, weinig en niet-stedelijke gemeenten in vergelijking tot stedelijke gebieden. Binnen de G4 is de dekking en het aantal locaties waar inwoners terechtkunnen per gemeente het hoogst.
b. Verdelen we de gemeenten in categorieën op basis van het gemiddelde inkomen van inwoners, dan zien we geen verschil in dekking van het aanbod. Het aandeel gemeenten met ten minste één aanbieder is onder gemeenten met een relatief laag gemiddeld inkomen gelijk aan gemeenten met een relatief hoog gemiddeld inkomen. Het aantal locaties waar inwoners terechtkunnen per gemeente is echter wel lager bij gemeenten met een hoger gemiddeld inkomen.
c. Gemeenten met een groter aandeel inwoners (tot AOW-leeftijd) met een uitkering hebben een hogere dekking van het aanbod dan gemeenten met minder uitkeringsgerechtigden. Ook het gemiddelde aantal locaties in gemeenten met een hoog aandeel uitkeringsontvangers is hoger dan in gemeenten met minder uitkeringsgerechtigden.
d. Gemeenten met een relatief hoog aandeel inwoners met een migratieachtergrond hebben een hogere dekking van het aanbod vergeleken met gemeenten met een laag aandeel inwoners met een migratieachtergrond. Ook het gemiddelde aantal locaties waar inwoners terechtkunnen is hoger in gemeenten met een groot aandeel inwoners met een migratieachtergrond.

Wanneer we het aanbod in gemeenten vergelijken op basis van de verschillende gemeentekenmerken, dan valt op dat daar waar verschillen zichtbaar zijn tussen categorieën gemeenten, er vaak sprake is van samenhang met gemeentegrootte. Zo is gemeentegrootte nauw gelinkt aan stedelijkheid, wat ook geldt voor aandeel inwoners met een migratieachtergrond en aandeel uitkeringsontvangers.

Conclusies ten aanzien van de ingezette onderzoeksmethoden

In dit pionierende onderzoek hebben we twee fases onderscheiden:

a. Fase 1: voorbereiding van het onderzoek;
b. Fase 2: dataverzameling.

In de eerste fase stelden we de definitie van ‘eerstelijns sociaal-juridische ondersteuning’ op en bepaalden we het onderzoekskader. Dit deden we op basis van literatuurstudie, vier interviews met stakeholders[2], input uit de

[1] Dit zijn de vestigingsplaatsen van de eigen Slachtofferhulp Nederland-kantoren. Alle kantoren bieden integrale dienstverlening. Daarnaast kan Slachtofferhulp Nederland in iedere plaats, indien nodig of gewenst, een gesprekslocatie regelen. Dit is vaak, maar niet uitsluitend, het politiebureau.

[2] Gesproken is met medewerkers van de Raad voor Rechtsbijstand, Vereniging van Nederlandse Gemeenten, Sociaal Werk Nederland en het ministerie van Justitie en Veiligheid.

Klankbordgroep Robuuste rechtsbescherming[3] van Divosa en input uit overleggen met onze opdrachtgevers van Divosa. Het resultaat hiervan staat in tabel 1. Tot slot stelden we in fase 1 de structuur van de database vast.

In fase 2 hebben we data verzameld om de database te vullen. Hiervoor gebruikten we drie methoden, waarbij het zwaartepunt lag op c:

a. Webscraping;
b. Enquête onder gemeenten en sociaal raadslieden;
c. Aanvullende gerichte internetsearch.

We kunnen, ondanks alle inspanningen van de onderzoekers, niet garanderen dat de database het bestaande aanbod van sociaal-juridisch ondersteuning in de 342 gemeenten volledig afdekt. Niet alle aanbieders van sociaal-juridische dienstverlening zijn (goed) vindbaar op het internet en de handmatige internetsearch is mensenwerk waarbij verschillende onderzoekers, ondanks de methodologische uitgangspunten die zijn geformuleerd en het vierogenprincipe dat is toegepast, mogelijk tot andere interpretaties zijn gekomen van de informatie die op organisatiewebsites is gevonden. Daarnaast kunnen verschillen zijn ontstaan in het toekennen van een bepaald ondersteuningstype of leefgebied aan een organisatie door de verschillende onderzoekers. Desalniettemin denken we dat we met dit onderzoek een goed eerste, landelijk beeld hebben verkregen van het aanbod aan eerstelijns sociaal-juridische ondersteuning. Een integraal onderzoek als dit is niet eerder uitgevoerd. Bovendien geldt: als de onderzoekers een aanbiedende organisatie niet hebben kunnen vinden, dan zal deze voor hulpzoekende inwoners ook niet eenvoudig te vinden zijn.

Aanbevelingen voor de toegankelijkheid en actualisatie van het databestand

We adviseren om de database die dit inventarisatieonderzoek heeft opgeleverd (online) toegankelijk te maken voor:

a. Professionals binnen gemeenten op beleidsniveau of bestuurlijk niveau, die de database kunnen gebruiken voor een (zelf)analyse van het ondersteuningsaanbod binnen de eigen gemeente en in de regio;
b. Uitvoerende professionals in de eerste (en wellicht tweede) lijn die de database kunnen gebruiken als een ‘sociaal-juridische kaart’ om hulpzoekende inwoners beter te kunnen doorverwijzen naar de juiste aanbieder die past bij de ondersteuningsbehoefte;
c. Landelijke partijen binnen het sociaal-juridische domein, die de database kunnen gebruiken voor nadere analyses en verdiepend onderzoek op (landelijk) stelselniveau, bijvoorbeeld om te bepalen of er zich ‘witte vlekken’ in het aanbod bevinden die op stelselniveau aandacht behoeven.

Als eerstvolgende stap adviseren we om een ontwerptraject in te gaan waarin met de landelijke partijen en een grotere groep gemeenten in meer detail wordt uitgewerkt waaraan precies behoefte is en dit vervolgens wordt vertaald in een ontwerp voor het toegankelijk maken via een webapplicatie. Om de vind- en zichtbaarheid van de webapplicatie te vergroten, adviseren we om aan te sluiten bij websites waarop reeds informatie op gemeenteniveau wordt ontsloten.

Het actueel houden van het databestand is belangrijk, en vergt tegelijkertijd ook een niet te onderschatten tijdsinvestering. De ervaringen tijdens dit inventarisatieonderzoek zijn dat in het zoekproces relatief weinig geautomatiseerd kan worden gedaan en dat het grotendeels op handmatig zoeken neerkomt. Dit zou, zeg, elke twee jaar moeten worden herhaald. Daarnaast is een ‘loket’ nodig waar gemeenten en organisaties zich kunnen melden met mutaties in de database. Dit is onderdeel van het takenpakket van de beheerder van de database.

[3] De klankbordgroep bestond uit (een afvaardiging van) Divosa, het Juridisch Loket, de Landelijke Cliëntenraad, een lector Toegang tot het Recht aan de Hogeschool Utrecht, het ministerie van Justitie en Veiligheid, de Nationale Ombudsman, de Nederlandse Mediatorsvereniging, de Nederlandse Orde van Advocaten, de Raad voor de Rechtspraak, de Raad voor Rechtsbijstand, Sociaal Werk Nederland en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten.

1 Inleiding

1.1 Achtergrond en aanleiding

Rechtshulp, het sociaal domein en de relatie tussen overheid en inwoner staan onder druk. Een kwart van de Nederlanders heeft een gebrek aan vertrouwen in instituties van de rechtsstaat en voelt zich niet gezien door de overheid[4]. Bij gemeenten is er de afgelopen jaren hard gewerkt aan een 'transformatie' om de dienstverlening in en toegang tot het sociaal domein beter te laten aansluiten op de situaties en behoeften van inwoners. Ook in het juridisch domein is deze beweging gaande.

Uit diverse onderzoeken blijkt dat inwoners verschillende behoeften hebben aan sociaal-juridische ondersteuning[5]. Tegelijkertijd is het voor inwoners vaak onduidelijk welk lokaal aanbod er is en waar zij voor passende ondersteuning terechtkunnen. Ook de dienstverlenende organisaties zijn niet volledig bekend met elkaars aanbod. De bestaande informatie is doorgaans vrij basaal, niet altijd compleet en niet actueel. Er is behoefte aan inzicht in dit sociaal-juridische ondersteuningsaanbod, maar een totaaloverzicht ontbreekt. Vanuit deze geconstateerde behoefte heeft Divosa een inventariserend onderzoek geïnitieerd naar de bestaande ondersteuningsfuncties die in gemeenten een rol vervullen in het (eerste) contact met inwoners die zoeken naar sociaal-juridische ondersteuning. Significant Public heeft dit onderzoek uitgevoerd in opdracht van Divosa, als onderdeel van de projecten 'Rechtshulp en sociaal domein' en 'Robuuste rechtsbescherming' [6].

1.2 Doelstelling en reikwijdte onderzoek

De doelstelling van het onderzoek is het verkrijgen van kennis van het huidige ondersteuningsaanbod. Het inventarisatieonderzoek is in eerste instantie vooral bedoeld om transparant te maken hoe de feitelijke situatie nu is wat betreft de eerstelijns ondersteuningsfuncties in Nederland. De database, die het eindproduct is van dit onderzoek, biedt gemeenten inzicht in de eigen situatie en die van andere gemeenten, en kan daarmee de basis zijn voor een analyse en gesprek binnen de gemeente of het bestaande aanbod toereikend is voor de behoefte van inwoners. De kwaliteit van het aanbod is geen onderdeel van dit onderzoek. Hier is niet naar gekeken en hier wordt ook geen uitspraak over gedaan. Dit onderzoek levert een databestand op dat kan dienen als 'nulmeting' en als start voor een meer structurele monitoring. Het geeft daarmee niet alleen lokale en regionale inzichten, maar ook een landelijk beeld.

Het onderzoek gaat uit van een 'functionele benadering', niet een 'institutionele benadering'. Dat betekent dat niet de organisaties maar de ondersteuningsfuncties aan inwoners die binnen een gemeente voorhanden zijn, leidend zijn. De hulpzoekende inwoner en diens (sociaal-juridische) vraag of probleem staan hierbij centraal, ongeacht wie de dienstverlener is. Voor een inwoner maakt het niet uit waar hij binnenstapt, als hij maar passende dienstverlening ontvangt. De functies worden alle echter wel door een 'instituut' vervuld. Deze organisaties zijn zeer divers van aard en zijn in dit onderzoek feitelijk de 'vindplaatsen' van de beschikbare ondersteuningsfuncties. De database draagt bij aan het zicht op bestaande 'witte vlekken' in het ondersteuningsaanbod en de (on)mogelijkheden binnen het lokale netwerk. In tabel 1 staat een overzicht van de ondersteuningsfuncties die we onderscheiden, ofwel de typologie. De totstandkoming ervan bespreken we in de onderzoeksverantwoording (zie 4.1.2).

---

[4] Verwey-Jonker Instituut (2020), *Van persoonlijke krenking tot vertrouwensbreuk, Verhalen van burgers met gebrek aan vertrouwen in instituties*

[5] Dit blijkt onder andere uit Significant Public (2023), *Rechtshulp en sociaal domein: wat werkt? Overkoepelend onderzoek naar negen pilots Divosa*

[6] https://www.divosa.nl/projecten/robuuste-rechtsbescherming

Categorie	Ondersteuningstype	Doelgroep	Doel sociaal-juridische dienstverlening (SJD)
Informatie	Informatie	Inwoners met een helder probleem en/of (hulp)vraag en de behoefte aan betrouwbare informatie over het onderwerp.	Het bieden van betrouwbare en onafhankelijke informatie en handvatten waarmee de burger zelfstandig verder kan.
Advies	Advies	Inwoners met een probleem en/of hulpvraag die advies willen/nodig hebben over de te nemen actie.	Het bieden van onafhankelijk en betrouwbaar advies over de mogelijk te volgen oplossingsroute(s).
	Doorverwijzing	Inwoners met een sociaal-juridische hulpvraag of probleem waarbij zij voor de oplossing ondersteuning of hulp nodig hebben.	Het doorverwijzen van inwoners naar een andere (tweedelijns) instantie. Al dan niet met overdracht van het dossier.
Ondersteuning	Administratieve hulp	Inwoners die te maken hebben met de aanvragen en afhandeling van aanvragen of wijzigingen bij gemeentelijke en landelijke instanties, maar hier zelf niet uitkomen.	Het helpen ordenen van papieren en helpen invullen van formulieren die te maken hebben met wonen, werken, inkomen etc.
	Inhoudelijke hulp	Inwoners die te maken hebben met het opstellen van brieven (klachtbrief, zienswijze, bezwaarschrift etc.) maar hier zelf niet uitkomen.	Het ondersteunen bij of overnemen van het opstellen en indienen van brieven.
	Persoonlijke (cliënt)ondersteuning	Inwoners die meer ondersteuning nodig hebben dan puur administratieve hulp of inhoudelijke hulp bij sociaal-juridische vragen. Denk hierbij aan begeleiding bij aanvragen, aanwezigheid bij een gesprek en het vinden van de weg naar de juiste hulp.	Het helpen van inwoners bij vragen op verschillende levensdomeinen, waarbij meer behoefte is aan begeleiding en ondersteuning dan puur administratieve hulp of inhoudelijke hulp.
Contact-bemiddeling	Contactbemiddeling	Inwoners die een probleem hebben met andere inwoners of een (gemeentelijke) instantie, dit graag informeel willen oplossen maar hulp nodig hebben bij het initiëren en/of voeren van een gesprek of het onderzoeken of mediation een optie is.	Ondersteunen in het opzetten en/of begeleiden van een gesprek tussen twee of meer partijen en (helpen) onderzoeken van de mogelijkheden voor minnelijke oplossingen of mediation.

Tabel 1. Overzicht van ondersteuningsfuncties en hun doel(groep)

1.3 Aanpak op hoofdlijnen

In het onderzoek onderscheiden we twee fases:

a. Fase 1: voorbereiding van het onderzoek;

b. Fase 2: dataverzameling.

In de eerste fase stelden we de definitie van ‘eerstelijns sociaal-juridische ondersteuning’ op en bepaalden we het onderzoekskader. Dit deden we op basis van literatuurstudie, vijf interviews met stakeholders, input uit de Klankbordgroep Robuuste rechtsbescherming van Divosa en input uit overleggen met onze opdrachtgevers van Divosa. Tot slot stelden we in fase 1 de databasestructuur vast.

In fase 2 hebben we data verzameld om de database te vullen. Hiervoor gebruikten we drie methoden, waarbij het zwaartepunt lag op c:

a. Webscraping;
b. Enquête onder gemeenten en sociaal raadslieden;
c. Aanvullende gerichte internetsearch.

Hoofdstuk 4 bevat een uitgebreide onderzoeksverantwoording.

1.4 Leeswijzer

De opbouw van deze eindrapportage is als volgt:

a. In hoofdstuk 2 presenteren we de uitkomsten van een analyse op het bestaande ondersteuningsaanbod zoals dat is opgenomen in de database. We geven hierin een landelijk beeld op hoofdlijnen en lichten interessante lokale en regionale verbanden of kenmerken uit. We hebben bovendien grafische landkaarten opgenomen met inzichten over de spreiding van verschillende vormen van sociaal-juridische ondersteuning. Dit laat zien hoe sociaal-juridische ondersteuning vormgegeven is per regio, en hoe verschillende regio’s zich tot elkaar verhouden;
b. Hoofdstuk 3 bevat een advies rondom eigenaarschap, plaats en beheer van het databestand en manieren om de informatie in het databestand breder toegankelijk te maken;
c. Hoofdstuk 4 tot slot bevat een onderzoeksverantwoording, met daarin de verslaglegging van onze inventarisatie: de ingezette onderzoeksmethoden en gemaakte methodologische keuzes en de lessen die we kunnen trekken uit de toepassing van de onderzoeksmethoden. Dit is relevant om vast te leggen, met het oog op een eventuele herhaling van het onderzoek in de toekomst en mogelijkheden voor verfijning van de onderzoeksmethoden. Bijlage A bevat in meer detail een overzicht van gemaakte methodologische keuzes.
d. In bijlage B hebben we een aantal figuren opgenomen die de analyseresultaten uit hoofdstuk 2 in meer detail weergeven.

De hoofdstukken 2 tot en met 4 sluiten we telkens af met een beknopte samenvattende paragraaf.

2 Analyse op het bestaande ondersteuningsaanbod

In dit hoofdstuk presenteren we de resultaten van een analyse van het gevonden aanbod. Gekeken is naar de landelijke dekking, de uitsplitsing naar organisatie (landelijk, gemeentelijk of zelfstandig), type ondersteuning, leefgebied en gemeentekenmerken. De locatie van de organisatie, dat is het adres van een aanbieder binnen een gemeente, is het uitgangspunt voor deze analyse. Dit kan betekenen dat de locatie geteld wordt voor één gemeente, maar dat het aanbod toegankelijk is voor inwoners van meerdere (buur)gemeenten.

In dit hoofdstuk gaan we in op het landelijke beeld, het ondersteuningsaanbod uitgesplitst naar type ondersteuning en leefgebieden en het aanbod uitgesplitst naar organisatiekenmerken en gemeentekenmerken. Voorafgaand delen we een aantal observaties uit de inventarisatie van het gemeentelijke ondersteuningsaanbod.

2.1 Observaties bij de inventarisatie van het aanbod

De inventarisatie van het gemeentelijke ondersteuningsaanbod heeft naast inzicht in het bestaande aanbod ook geleid tot een aantal overkoepelende observaties. Deze observaties bieden context bij de resultaten die in dit hoofdstuk worden gepresenteerd. We delen vier observaties die volgens ons belangrijke context bieden:

a. Gemeenten hebben hun eerstelijns sociaal-juridische ondersteuning op (zeer) uiteenlopende manieren georganiseerd. Er zijn gemeenten die zelf het heft in handen hebben genomen en vanuit de gemeentelijke organisatie sociaal-juridische ondersteuning bieden. Er zijn echter ook gemeenten die alles hebben belegd bij wijkteams, en gemeenten met locaties waar verschillende vormen van ondersteuning en aanbieders zijn samengebracht;

b. Sociaal-juridische ondersteuning in gemeenten is vaak niet makkelijk vindbaar, mede doordat het onder uiteenlopende benamingen en door een waaier van organisaties wordt aangeboden. Dit roept de vraag op hoe inwoners en aanbieders elkaar goed kunnen vinden. En wat voor soort ‘zoektermen’ een burger gebruikt als hij of zij behoefte heeft aan ‘sociaal-juridische ondersteuning’;

c. De kwaliteit van de aangeboden ondersteuning (en die van de achterliggende aanbieder) is voor een burger soms moeilijk in te schatten. Dat compliceert het kiezen van de juiste vorm van ondersteuning. Zo is bijvoorbeeld niet altijd duidelijk of de ondersteuning vanuit de gemeente wordt aangeboden of niet;

d. Vaak is, op basis van de website, niet (direct) duidelijk welke sociaal-juridische ondersteuning een organisatie precies aanbiedt. Zo wordt niet altijd het type ondersteuning toegelicht of het leefgebied genoemd waarop ondersteuning geboden wordt. Dit komt doordat aanbieders van sociaal-juridische ondersteuning ook regelmatig een veel breder aanbod aan ondersteuning beschikbaar hebben voor burgers, bijvoorbeeld in het welzijnswerk of brede sociaal domein. Dat is op zich prettig, maar kan het voor een inwoner ook moeilijk maken om te bepalen of hij/zij aan het juiste adres is.

2.2 Landelijk beeld

Voor 322 (94%) van de 342 Nederlandse gemeenten is er ten minste één locatie gevonden waar inwoners met een sociaal-juridische vraag terechtkunnen. In totaal zijn er in deze gemeenten 1.113 organisaties en 1.621 locaties gevonden. In figuur 1 zijn de gemeenten weergegeven met ten minste één locatie/organisatie waar inwoners terechtkunnen.

Het aanbod in een gemeente kan gedifferentieerd worden naar de wijze van organisatie van het aanbod. Wordt de ondersteuning geboden door de gemeente zelf of een andere organisatie? En is het landelijk georganiseerd aanbod zoals het Juridische Loket of lokaal? In tabel 2 is voor verschillende wijzen van organisatie weergegeven in hoeveel gemeenten dit gevonden is. In bijlage b zijn kaarten weergegeven met de spreiding van het aanbod naar organisatie of organisatiewijze.

Figuur 1. Gemeenten met ten minste één aanbieder waar inwoners terechtkunnen met een sociaal-juridische vraag

Organisatie(wijze)	Aantal gemeenten	% gemeenten NL
Gemeente (inclusief sociaal raadslieden)	156	46%
Gemeente (exclusief sociaal raadslieden)	21	6%
Sociaal raadslieden	143	42%
Niet-gemeente totaal	316	92%
Het Juridisch loket	48	14%
Hoofdlocaties	*31*	*9%*
Servicepunten	*22*	*6%*
Slachtofferhulp	25[7]	7%
Vluchtelingenwerk	228	67%
Totaal	**321**	**94%**

Tabel 2. Aanbod van sociaal-juridische ondersteuning naar organisatie of organisatiewijze

In tabel 2 maken we een splitsing tussen sociaal-juridische ondersteuning die direct vanuit een gemeentelijke organisatie wordt geboden en vanuit niet-gemeentelijke organisaties. Iets minder dan de helft van de gemeenten heeft ten minste één gemeentelijke organisatie waar inwoners terechtkunnen met een sociaal-juridische vraag. Een veelvoorkomend voorbeeld is een wijkteam waar een sociaal raadslid werkzaam is. Wanneer we de sociaal raadslieden weglaten uit de data, blijven er nog 21 gemeenten over met tenminste 1 gemeentelijke organisatie waar sociaal-juridische hulp een onderdeel van het hulpaanbod is. Dit kunnen wijkteams zijn, maar ook uitvoeringsorganisaties die expliciet in opdracht van een gemeente hun diensten verlenen. We maken daarnaast inzichtelijk hoeveel gemeenten één of meerdere sociaal raadslieden heeft. Dit is in 143 gemeenten het geval (42%). Dit omvat gemeenten waarin sociaal-raadsliedenwerk geborgd zit in de gemeentelijke organisatie, gemeenten waarin sociaal raadslieden werken in een niet-gemeentelijke organisatie én gemeenten waarin beide het geval is.

[7] Dit zijn de vestigingsplaatsen van de eigen Slachtofferhulp Nederland-kantoren. Alle kantoren bieden integrale dienstverlening. Daarnaast kan Slachtofferhulp Nederland in iedere plaats, indien nodig of gewenst, een gesprekslocatie regelen. Dit is vaak, maar niet uitsluitend, het politiebureau.

Van de organisaties die niet vanuit, of in opdracht van, de gemeente ondersteunen bij sociaal-juridische vraagstukken, maken we nog een splitsing in landelijke partijen, en niet-landelijke partijen. In totaal zijn er 316 gemeenten (92%) die ten minste één niet-gemeentelijke organisatie hebben voor sociaal-juridische ondersteuning. In de tabel is te zien dat het Juridisch Loket in 48 gemeenten locaties heeft, inclusief de (kleinere) servicepunten. Slachtofferhulp Nederland zit in 25 gemeenten en Vluchtelingenwerk Nederland in 228. We kiezen ervoor om deze organisaties apart te belichten, omdat deze niet gemeente-gebonden zijn. Inwoners vanuit iedere gemeente kunnen bij deze landelijke organisaties terecht. Vaak wordt er vanuit de gemeentewebsite ook verwezen naar bijvoorbeeld het dichtstbijzijnde Juridisch Loket.

2.3 Typen ondersteuning

Zoals we in de inleiding al aangaven, zijn we het onderzoek gestart vanuit een functionele benadering. Hierin maken we onderscheid in categorieën van ondersteuning: informatie, advies en ondersteuning. Advies splitsen we verder in advies zonder doorverwijzing, en advies met doorverwijzing. Ondersteuning splitsen we uit naar de typen: administratieve hulp, inhoudelijke hulp, persoonlijke (cliënt)ondersteuning en contactbemiddeling. Voor de exacte definities van deze categorieën en types, verwijzen we naar tabel 1. In tabel 3 laten we zien in hoeveel gemeenten we de verschillende types gevonden hebben.

Categorie ondersteuning ***Type ondersteuning***	**Aantal gemeenten**	**% gemeenten NL**
Informatie	306	89%
Advies	307	90%
Advies	*304*	*89%*
Doorverwijzing	*229*	*67%*
Ondersteuning	319	93%
Administratieve hulp	*309*	*90%*
Inhoudelijke hulp	*273*	*80%*
Persoonlijke (cliënt)ondersteuning	*243*	*71%*
Contactbemiddeling	*200*	*58%*
Totaal	**321**	**94%**

Tabel 3. Aantal gemeenten waarvoor een of meerdere organisaties zijn gevonden die sociaal-juridische ondersteuning bieden aan inwoners, uitgesplitst naar categorie en type ondersteuning

We zien hier dat de meeste vormen van sociaal-juridische ondersteuning in ten minste 80% van de gemeenten te vinden zijn. Drie uitzonderingen hierop zijn doorverwijzing, persoonlijke (cliënt)ondersteuning en contactbemiddeling, waar inwoners in respectievelijk 67%, 71% en 58% van de gemeenten voor terechtkunnen.

2.4 Ondersteuning op leefgebieden

In tabel 4 hebben we het aanbod van organisaties ingedeeld naar verschillende leefgebieden waarop sociaal-juridische ondersteuning wordt geboden.

Leefgebied	**Aantal gemeenten**	**% gemeenten NL**
Algemeen[8]	273	80%
Aankopen en garantie	144	42%
Familie en relatie	276	81%
Politie en justitie	113	33%

[8] Onder 'Algemeen' vallen verschillende typen organisaties die sociaal-juridische ondersteuning bieden, namelijk: organisaties die aangeven breed sociaal-juridische ondersteuning te bieden en organisaties die niet gespecificeerd hebben op welke leefgebieden zij dit doen. Ook zijn organisaties onder deze groep geschaard die ondersteuning bieden op een ander leefgebied dan wij hebben onderscheiden.

Leefgebied	Aantal gemeenten	% gemeenten NL
Schulden en incasso	271	79%
Werk en inkomen	281	82%
Wonen en buren	293	86%
Zorg en maatschappelijke opvang (MO)	102	30%
Totaal	**321**	**94%**

Tabel 4. Aantal gemeenten waarvoor een of meerdere organisaties zijn gevonden die sociaal-juridische ondersteuning bieden op een specifiek leefgebied

Op vijf van de acht onderscheiden leefgebieden is in 80% van de gemeenten een organisatie aanwezig die sociaal-juridische ondersteuning biedt. Gaat het echter om sociaal-juridische ondersteuning op het gebied van 'zorg en MO', 'politie en justitie' en 'aankopen en garantie', dan hebben we in minder dan de helft van de Nederlandse gemeenten een organisatie gevonden waar inwoners terecht kunnen.

2.5 Kenmerken van organisaties die sociaal-juridische ondersteuning bieden

Naast type ondersteuning en leefgebied, is bij de inventarisatie van het aanbod gekeken naar bepaalde kenmerken van de organisatie, zoals het werken met vrijwilligers en financiering. Beiden blijken niet voor elke organisatie even goed te achterhalen. Zo blijkt dat hoe groter de organisatie, des te groter de kans dat er gerapporteerd wordt over personeel en vrijwilligers, en financiering. Bij de organisaties waarvan we deze informatie hebben gevonden, vallen twee dingen op:

a. 65% van de organisaties (gemeentelijk aanbod uitgezonderd) werkt voornamelijk met vrijwilligers;
b. 85% van de organisaties is voor financiering afhankelijk van subsidies en donaties.

Hiernaast komt uit de zoektocht naar voren dat in vrijwel alle gemeenten organisaties zijn die hulp bieden bij sociale problemen die dreigen juridisch te worden. Omdat deze problemen (nog) niet sociaal-juridisch zijn, zijn deze niet meegenomen in de database. Wel verwijzen deze organisaties vaak door naar instanties die daadwerkelijk sociaal-juridische hulp bieden.

2.6 Gemeentekenmerken en aanbod

We hebben de informatie over de aanwezigheid van organisaties in gemeenten afgezet tegen vijf gemeentekenmerken. Hierbij plaatsen wij de kanttekening dat we alleen een beeld schetsen en geen oordeel geven of uitspraken doen over eventuele causale verbanden. Veel kenmerken lijken overigens met elkaar samen te hangen.

2.6.1 Gemeentegrootte en stedelijkheid

Wanneer we kijken naar de aanwezigheid van organisaties op basis van gemeentegrootte (aantal inwoners) en de mate van stedelijkheid[9], dan blijkt dat de dekking van organisaties in grote en stedelijke gemeenten hoger is dan in kleine en minder stedelijke gemeenten (zie tabel 5 en tabel 6).

Inwoneraantal	Aantal gemeenten	Gemeenten met	% met organisatie	Locaties gemiddeld
1 - 24.9999	113	98	87%	2,0
25.000 - 49.999	137	131	96%	2,8
50.000 - 99.999	60	60	100%	4,3
100.000 of meer	32	32	100%	11,1
Totaal	**342**	**321**	**94%**	**3,5**

Tabel 5. Aanwezigheid van organisaties uitgesplitst naar gemeentegrootte

[9] De mate van stedelijkheid van een gemeente is gebaseerd op de gegevens en categorieën van het CBS: Stedelijkheid (van een gebied)

Stedelijkheid	Aantal gemeenten NL	Gemeenten met organisatie	% met organisatie	Locaties gemiddeld per gemeente
Niet stedelijk	49	40	82%	2,5
Weinig stedelijk	122	114	93%	2,3
Matig stedelijk	77	73	95%	2,9
Sterk stedelijk	71	71	100%	5,0
Zeer sterk stedelijk	19	19	100%	6,9
G4	4	4	100%	31,0
Totaal	**342**	**321**	**94%**	**3,5**

Tabel 6. Aanwezigheid van organisaties uitgesplitst naar mate van stedelijkheid

Voor de dekking van organisaties lijkt het inwoneraantal het meest bepalend, want binnen matig, weinig en niet-stedelijke gemeenten, zijn het de kleine gemeenten die minder dekking hebben wat betreft het aandeel gemeenten met organisatie. In de G4 is het aanbod aan organisaties het grootst.

2.6.2 Kenmerken van inwoners

We hebben de aanwezigheid van organisaties in gemeenten naast gemeentegrootte ook afgezet tegen het gemiddeld gestandaardiseerd inkomen, het aandeel inwoners tot AOW-leeftijd met een uitkering en het aandeel inwoners met een migratieachtergrond[10].

Voor de vergelijking naar gestandaardiseerd inkomen van inwoners hebben we gemeenten ingedeeld in vier categorieën[11]. In tabel 7 is voor elke categorie de dekking van gemeenten met een organisatie en het aantal locaties gemiddeld per gemeente weergegeven. Op basis hiervan lijkt het gemiddelde inkomen geen bepalende factor te zijn voor wel of geen aanbod in een gemeente. Wel lijkt het erop dat gemeenten met inwoners die meer te besteden hebben gemiddeld minder locaties hebben. Dit wordt mogelijk mede verklaard doordat dit ook vaak kleinere gemeenten zijn.

Gemiddeld gestandaardiseerd inkomen voor 2021	Aantal gemeenten NL	Gemeenten met organisatie	% met organisatie	Aantal locaties gemiddeld
Minder dan € 32.500	65	62	95%	4,8
€ 32.500 – € 35.000	123	118	96%	3,4
€ 35.000 – € 37.500	79	75	95%	4,0
Meer dan € 37.500	65	61	94%	2,7
Totaal	**332***	**316**	**95%**	**3,5**

Tabel 7. Aanwezigheid van organisaties uitgesplitst op basis van het gemiddeld gestandaardiseerd inkomen.* Totaal aantal gemeenten in deze tabel is 332, omdat voor 10 gemeenten (Ameland, Dijk en Waard, Land van Cuijk, Maashorst, Renswoude, Rozendaal, Schiermonnikoog, Terschelling, Vlieland en Voorne aan Zee) over 2021 het gestandaardiseerd inkomen niet bekend is

[10] Data hierover is afkomstig van CBS Statline. StatLine - Regionale kerncijfers Nederland (cbs.nl)

[11] Het *gestandaardiseerd besteedbaar inkomen* is het besteedbaar inkomen gecorrigeerd voor verschillen in grootte en samenstelling van het huishouden (CBS). De indeling in categorieën is gedaan op basis van de mediaan voor deelnemende gemeenten en de standaardafwijking.

Voor de vergelijking van gemeenten op basis van het aantal inwoners tot de AOW-leeftijd dat gebruikmaakt van een uitkering[12] hebben we gemeenten ingedeeld in vijf categorieën. In tabel 8 is voor elke categorie de dekking van gemeenten met een organisatie en het aantal locaties gemiddeld per gemeente weergegeven. Hieruit blijkt dat in gemeenten met een relatief laag aandeel uitkeringsontvangers, de dekking van het aanbod lager is. Belangrijk om te benoemen is dat dit samenhangt met de verhouding tussen gemeentegrootte en het aandeel uitkeringsontvangers: de cijfers van het CBS laten zien dat kleinere gemeenten ook vaker een kleiner aantal uitkeringsontvangers heeft. In tabel 5 zagen we dat gemeenten in de twee categorieën met de laagste inwoneraantallen ook een lagere dekking van het aanbod hebben.

Inwoners tot AOW-leeftijd met een uitkering in 2022	Aantal gemeenten NL	Gemeenten met organisatie	% met organisatie	Aantal locaties gemiddeld
Minder dan 5%	69	60	87%	2,5
5% - 6%	88	84	95%	2,5
6% - 7%	71	68	96%	3,0
7% - 8%	56	52	93%	4,7
Meer dan 8%	57	56	98%	6,8
Totaal	**341***	**320**	**94%**	**3,5**

Tabel 8. Aanwezigheid van organisaties uitgesplitst naar het aandeel inwoners tot AOW-leeftijd met een uitkering. *Totaal aantal gemeenten in deze tabel is 341 omdat voor de gemeente Voorne aan Zee over 2022 niet het aantal inwoners met een uitkering bekend is

Voor de vergelijking van gemeenten op basis van het aandeel inwoners met een migratieachtergrond[13] hebben we gemeenten ingedeeld in vier categorieën. In tabel 9 is voor elke categorie de dekking van gemeenten met een organisatie en het gemiddelde aantal locaties per gemeente weergegeven. Hieruit blijkt dat in gemeenten met een relatief hoog aandeel inwoners met een migratieachtergrond, de dekking van het aanbod hoger is. Dit wordt mogelijk mede verklaard door de G4, waar het aandeel inwoners met een migratieachtergrond hoog is.

Inwoners met migratieachtergrond op 1-1-2022	Aantal gemeenten NL	Gemeenten met organisatie	% met organisatie	Aantal locaties gemiddeld
Minder dan 10%	72	65	90%	2,5
10% - 15%	98	90	92%	2,3
15% - 20%	73	67	92%	3,6
Meer dan 20%	98	98	100%	5,7
Totaal	**341***	**321**	**94%**	**3,5**

Tabel 9. Aanwezigheid van organisaties uitgesplitst naar het aandeel inwoners met een migratieachtergrond. *Totaal aantal gemeenten in deze tabel is 341 omdat voor de gemeente Voorne aan Zee over 2022 niet het aantal inwoners met een migratieachtergrond bekend is

[12] *Inwoners tot AOW-leeftijd met een uitkering* is het aantal inwoners tot de AOW-gerechtigde leeftijd dat een uitkering ontvangt in het kader van de WW, PW, IOAW, IOAZ, WWIK, Bbz, WAO, WIA, WAZ, Wajong, Wet Wajong of AOW . De AOW-leeftijd is de leeftijd waarop het AOW-pensioen ingaat. De AOW-leeftijd is: Tot 2013: 65 jaar. (CBS). Voor deze tabel is het aandeel van deze groep berekend ten aanzien van het totaal aantal inwoners.

[13] *Inwoners met een migratieachtergrond* is het aantal inwoners van wie ten minste één ouder in het buitenland is geboren (CBS). Voor deze tabel is het aandeel van deze groep berekend ten aanzien van het totaal aantal inwoners.

2.7 Samenvatting hoofdstuk 2: analyse op het bestaande ondersteuningsaanbod

In 322 (94%) van de 342 Nederlandse gemeenten is er ten minste één locatie van een aanbieder die sociaal-juridische ondersteuning biedt. In totaal zijn er in deze gemeenten 1.113 organisaties en 1.621 locaties gevonden waar inwoners terechtkunnen. Iets minder dan de helft van de gemeenten heeft aanbod dat wordt geboden vanuit de gemeentelijke organisatie. Wanneer we de sociaal raadslieden weglaten uit de data, blijven er daarvan nog 21 gemeenten over. Er zijn 316 gemeenten (92%) die ten minste één niet-gemeentelijke organisatie hebben voor sociaal-juridische ondersteuning, dit kunnen zowel lokale als landelijke organisaties zijn. Van de landelijk georganiseerde hulp zit het Juridisch Loket in 48 gemeenten, Slachtofferhulp Nederland in 25 en Vluchtelingenwerk in 228. Inwoners vanuit iedere gemeente kunnen bij deze landelijke organisaties terecht, ook als deze zich niet in de eigen woonplaats bevindt. De ondersteuningsvormen doorverwijzing, persoonlijke (cliënt)ondersteuning en contactbemiddeling komen het minst vaak in het ondersteuningsaanbod terug. Hetzelfde geldt voor aanbod op de leefgebieden zorg en maatschappelijke opvang, politie en justitie, en aankopen en garantie.

Naast de landelijke spreiding, hebben we gekeken naar enkele andere gemeentelijke kenmerken. De belangrijkste bevindingen hierop zijn:

a. Gemeentegrootte en stedelijkheid laten eenzelfde soort beeld zien. Onder de kleine gemeenten is de dekking van het aanbod lager dan in grote gemeenten. Hetzelfde geldt voor matig, weinig en niet-stedelijke gemeenten in vergelijking tot stedelijke gebieden. Binnen de G4 is de dekking en het aantal locaties per gemeente het hoogst.
b. Splitsen we gemeenten uit op basis van het gemiddelde inkomen, dan is het verschil in dekking (is er wel of niet minimaal een locatie aanwezig) binnen gemeenten gelijk. Het aantal locaties per gemeente ligt echter lager bij gemeenten met een hoger gemiddeld inkomen;
c. Gemeenten met een groter aandeel inwoners (tot AOW-leeftijd) met een uitkering hebben een hogere dekking van het aanbod dan gemeenten met minder uitkeringsgerechtigden. Ook het gemiddelde aantal locaties in gemeenten met een hoog aandeel uitkeringsontvangers is hoger dan in gemeenten met minder uitkeringsgerechtigden;
d. Gemeenten met een relatief hoog aandeel inwoners met een migratieachtergrond hebben een hoge dekking van het aanbod vergeleken met gemeenten met een laag aandeel inwoners met een migratieachtergrond. Ook het gemiddelde aantal locaties waar inwoners terechtkunnen is hoger in gemeenten met een groot aandeel inwoners met een migratieachtergrond.

Opvallend in de vergelijking van gemeenten op basis van gemeentekenmerken is dat waar verschillen zichtbaar zijn, er vaak samenhang is tussen de categorieën met de gemeentegrootte van de gemeenten.

3 Toegankelijkheid en beheer databestand

In dit hoofdstuk gaan we in op de volgende vragen:

a. Hoe kan het databestand toegankelijk gemaakt worden voor geïnteresseerde gebruikers?

b. Hoe kan het beheer en de actualisatie van het databestand het beste geborgd worden?

3.1 Toegankelijkheid van het databestand

Het inventarisatie-onderzoek dat Significant Public voor Divosa heeft uitgevoerd, heeft geresulteerd in een database met daarin alle gevonden locaties waar een vorm van eerstelijns sociaal-juridische ondersteuning aan inwoners wordt aangeboden. Deze database is overgedragen aan Divosa, en in hoofdstuk 2 hebben wij een aantal generieke inzichten gepresenteerd. Het toegankelijk maken van de database voor een breder publiek is geen onderdeel van deze opdracht. Op basis van enkele gesprekken die wij hebben gevoerd, onder andere met de klankbordgroep Robuuste rechtsbescherming en met de VNG, en op basis van input vanuit het lerend netwerk Robuuste rechtsbescherming, concluderen we dat het toegankelijk maken van de database voor een bredere gebruikersgroep zeker interessant kan zijn en ook goed mogelijk is (het betreft openbaar vindbare informatie). We onderscheiden hierbij drie groepen (potentiële) gebruikers van de geïnventariseerde informatie:

a. Professionals binnen gemeenten op beleidsniveau of bestuurlijk niveau, die de database kunnen gebruiken voor een (zelf)analyse van het ondersteuningsaanbod binnen de eigen gemeente en in de regio om vervolgens een onderbouwde discussie te kunnen voeren binnen de gemeente of het bestaande aanbod toereikend is voor de behoefte van inwoners. Dit kan inspiratie bieden voor toekomstige ontwikkelingen binnen de gemeente. Of aanbod in gemeenten toereikend is, is overigens geen vraag die generiek op landelijk niveau beantwoord kan worden. Of het aanbod passend is bij de vraag, hangt immers af van (context)factoren die per gemeente kunnen verschillen. Denk aan de bevolkingssamenstelling, de regionale economische context en het beschikbare (en bereikbare) aanbod in buurgemeenten. Een dergelijke analyse is dus altijd maatwerk, waarbij het databestand een goede basis biedt.

b. Uitvoerende professionals in de eerste (en wellicht tweede) lijn, al dan niet verbonden aan een gemeentelijke organisatie, die de database kunnen gebruiken als een ‘sociaal-juridische kaart’ om hulpzoekende inwoners beter te kunnen doorverwijzen naar de juiste aanbieder die past bij de ondersteuningsbehoefte.

c. Landelijke partijen binnen het sociaal-juridische domein, die de database kunnen gebruiken voor nadere analyses en verdiepend onderzoek op (landelijk) stelselniveau, bijvoorbeeld om te bepalen of er zich ‘witte vlekken’ in het ondersteuningsaanbod bevinden die op stelselniveau aandacht behoeven, beleidsmatig of in de uitvoering. Denk aan partijen als het ministerie van JenV, VNG, Divosa, het Juridisch Loket, Sociaal Werk Nederland en de Raad voor Rechtsbijstand. Voor deze groep is het openbaar toegankelijk maken van de database overigens geen *must*. Verdiepend onderzoek kan ook plaatsvinden binnen een *offline* toegankelijke database.

In de gesprekken die wij gevoerd hebben, kwam ook de vraag op tafel in hoeverre de database toegankelijk gemaakt zou moeten worden voor hulpzoekende inwoners, zodat zij zelfstandig op zoek kunnen naar voor hen passend ondersteuningsaanbod. De database wordt dan gebruikt als ‘sociaal-juridische kaart’ voor inwoners. Hieraan zit een aantal haken en ogen:

a. Ten eerste: sluit een dergelijke landelijke kaart aan bij de behoefte van inwoners, of zullen zij eerder lokaal zoeken naar bij hen passend aanbod, bijvoorbeeld via de gemeente of via internet? Het zal lastig zijn om bekendheid te creëren onder inwoners voor een landelijke sociaal-juridische kaart;

b. Ten tweede: een ‘kwaliteitstoets’ op het gevonden aanbod is geen onderdeel van dit inventarisatieonderzoek geweest. Niet zeker is daardoor of het aanbod in alle gevallen van voldoende kwaliteit is. Dit weegt zwaarder mee als de database (ook) gericht wordt op inwoners, aangezien professionals bij het gebruik van de database vanuit hun bredere ervaring makkelijker de kwaliteit van een aanbieder kunnen inschatten dan inwoners dat kunnen. Maar ook bij professionals is dit een risico.
c. Tot slot: het continu actueel houden van de database wordt nog belangrijker, om het risico te voorkomen dat inwoners door verouderde informatie op een verkeerd spoor belanden (zie paragraaf 3.2).

Vanwege deze haken en ogen adviseren wij om het toegankelijk maken van de database vooralsnog niet expliciet op inwoners te richten. Uiteraard kunnen zij de database wel benaderen als deze via openbare kanalen voor professionals beschikbaar komt, maar inwoners zijn daarbij niet de primaire doelgroep. Op langere termijn is het ontwikkelen van een landelijke sociaal-juridische kaart zeker een interessant pad om te bewandelen. Dat vergt echter meer tijd en een langer ontwikkeltraject, waarin ook de genoemde haken en ogen een plek moeten krijgen.

De focus ligt dus vooralsnog op beleidsmakers/bestuurders, uitvoerende professionals en landelijke partijen als beoogde gebruikers. Hierboven hebben we globaal aangegeven wat hun informatiebehoefte is, en hoe die verschilt per groep. Als vervolgstap adviseren we om een ontwerptraject in te gaan waarin met de landelijke partijen en een grotere groep gemeenten allereerst in meer detail wordt uitgewerkt waaraan precies behoefte is (welke dwarsdoorsnedes, welke filters et cetera), en dit vervolgens wordt vertaald in een ontwerp voor het via internet toegankelijk maken van de database via een webapplicatie. Het ligt voor de hand om (ten minste) doorklikbare landkaarten te ontwikkelen waarop de locaties voor sociaal-juridische dienstverlening visueel zichtbaar zijn, met de mogelijkheid om in te zoomen op regio- en gemeenteniveau. Via filters kunnen vervolgens selecties gemaakt worden op leefgebieden of ondersteuningstypen, en op gemeentelijke kenmerken als het aantal inwoners of het gemiddelde inkomen.

Om de vind- en zichtbaarheid van de webapplicatie te vergroten adviseren we om aan te sluiten bij websites waarop reeds informatie op gemeenteniveau wordt ontsloten. Denk aan websites als https://www.waarstaatjegemeente.nl/ (beheerd door VNG Realisatie) en de website van de VNG zelf: https://vng.nl/artikelen/geografische-kaarten. Ook de website van Divosa wordt goed gevonden door professionals in het sociaal-juridisch domein en is dus een goede optie. Divosa voert momenteel bijvoorbeeld al de datagerichte trajecten Monitor Vroegsignalering en de Monitor Schuldhulpverlening in onzekere tijden uit, én voert de projecten Robuuste rechtsbescherming en Rechtshulp en sociaal domein uit die ene sterke inhoudelijke link hebben met dit inventarisatieonderzoek.

Divosa en VNG Realisatie zijn in onze optiek de meest geëigende partijen voor het toegankelijk maken van de database gezien de vindbaarheid van deze organisaties voor de beoogde gebruikers (primair gemeentelijke professionals) en de aansluiting bij lopende projecten en initiatieven binnen deze organisaties. Wij spreken geen voorkeur uit voor een van beide partijen. Over de precieze wijze van toegankelijk maken, adviseren we om het Juridisch Loket en het Kenniscentrum van de Raad voor Rechtsbijstand actief mee te laten denken. Op dit moment publiceert het Kenniscentrum via https://www.raadvoorrechtsbijstand.org/kenniscentrum/ ook al stelselbrede informatie, zij het vooral gericht op de tweedelijns ondersteuning. De ambitie van het Kenniscentrum is expliciet om op termijn steeds meer een stelselbrede kennisrol te vervullen.

3.2 Eigenaarschap, beheer en actualisatie van het databestand

Zoals aangegeven draagt Significant Public het definitieve databestand over aan opdrachtgever Divosa, die daarmee vooralsnog de facto beheerder is van het databestand. Dat hoeft niet per sé zo te blijven. Ook andere partijen kunnen deze rol (gaan) vervullen. De rol van beheerder omvat in ieder geval:
a. Het actueel houden van het databestand. Hierop komen we hieronder terug;
b. Het beschikbaar stellen van het databestand aan de partij die zorgt voor het toegankelijk maken van de informatie (zie paragraaf 3.1). Het heeft voordelen als beide taken bij dezelfde partij worden belegd, maar dit is geen *must*;

c. Het stimuleren van het gebruik van het databestand door de beoogde gebruikers;
d. Het beschikbaar stellen van het databestand aan partijen die overkoepelende analyses willen uitvoeren.

Het actueel houden van het databestand is belangrijk, en vergt tegelijkertijd ook een niet te onderschatten tijdsinvestering. De ervaringen tijdens dit inventarisatieonderzoek zijn dat in het zoekproces relatief weinig geautomatiseerd kan worden gedaan en dat het grotendeels op handmatig zoeken neerkomt. De uitvraag onder gemeenten heeft een lage respons opgeleverd, en is daarmee ook geen robuuste informatiebron. Het actueel houden van het databestand valt uiteen in twee onderdelen:

a. Als het databestand breder toegankelijk wordt gemaakt (zie paragraaf 3.1) zullen er reacties komen van gemeenten en wellicht individuele organisaties over informatie die wellicht niet (meer) klopt of juist ontbreekt in de database. Dat is op zichzelf een wenselijk proces: het draagt eraan bij dat de informatie in het databestand actueel blijft. Wel moet hiervoor een proces worden ingericht: er moet een duidelijk loket zijn waar gemeenten en organisaties zich kunnen melden (bijvoorbeeld een webformulier of mailadres waartoe men zich kan wenden). Vervolgens moet de beheerder van het databestand de ontvangen reacties inhoudelijk beoordelen en eventuele mutaties in de database verwerken. Periodiek moet een geactualiseerd databestand beschikbaar worden gesteld aan de partij die verantwoordelijk is voor het online toegankelijk maken ervan;
b. Eens per, zeg, twee jaar is het nodig om een bredere herinventarisatie uit te voeren, om het databestand actueel te houden. Niet alle mutaties zullen immers proactief worden gemeld bij de beheerder. Bij de herinventarisatie kunnen vergelijkbare methoden worden toegepast als in het onderhavige onderzoek, met de nadruk op handmatige zoekactiviteiten. De verwachting is dat een herhaalonderzoek wat efficiënter kan worden uitgevoerd, omdat de geleerde lessen uit dit onderzoek meegenomen kunnen worden en het deels om het verifiëren van informatie gaat. Desalniettemin zal een herinventarisatie om de database te actualiseren naar verwachting alsnog (zeer) arbeidsintensief zijn.

Vooralsnog lijken Divosa en VNG Realisatie de meest geëigende partijen te zijn om de rol van beheerder op zich te nemen, gezien hun zichtbaarheid voor en directe betrokkenheid bij gemeenten. Tot slot: het verdient aanbeveling om goede afspraken te maken over de financiering van het beheer en toegankelijk maken en houden van de database. Het toegankelijk maken van de database vergt hoofdzakelijk een eenmalige investering, en vervolgens (beperkte) onderhoudskosten. De kosten van het actueel houden van de database zijn, zoals gezegd, naar verwachting relatief hoog, aangezien hier veel handmatige handelingen bij komen kijken.

3.3 Samenvatting hoofdstuk 3: toegankelijkheid en beheer databestand

We adviseren om de database die dit inventarisatieonderzoek heeft opgeleverd (online) toegankelijk te maken voor:

a. Professionals binnen gemeenten op beleidsniveau of bestuurlijk niveau, die de database kunnen gebruiken voor een (zelf)analyse van het ondersteuningsaanbod binnen de eigen gemeente en in de regio;
b. Uitvoerende professionals in de eerste (en wellicht tweede) lijn die de database kunnen gebruiken als een ‘sociaal-juridische kaart’ om hulpzoekende inwoners beter te kunnen doorverwijzen naar de juiste aanbieder die past bij de ondersteuningsbehoefte;
c. Landelijke partijen binnen het sociaal-juridische domein, die de database kunnen gebruiken voor nadere analyses en verdiepend onderzoek op (landelijk) stelselniveau, bijvoorbeeld om te bepalen of zich ‘witte vlekken’ in het aanbod bevinden die op stelselniveau aandacht behoeven.

Als eerstvolgende stap adviseren we om een ontwerptraject in te gaan waarin met de landelijke partijen en een grotere groep gemeenten in meer detail wordt uitgewerkt waaraan precies behoefte is en dit vervolgens wordt vertaald in een ontwerp voor het toegankelijk maken via een webapplicatie. Om de vind- en zichtbaarheid van de webapplicatie te vergroten, adviseren we om aan te sluiten bij websites waarop reeds informatie op gemeenteniveau wordt ontsloten.

Het actueel houden van het databestand is belangrijk, en vergt tegelijkertijd ook een niet te onderschatten tijdsinvestering. De ervaringen tijdens dit inventarisatieonderzoek zijn dat in het zoekproces relatief weinig geautomatiseerd kan worden gedaan en dat het grotendeels op handmatig zoeken neerkomt. Dit zou, zeg, elke twee jaar moeten worden herhaald. Daarnaast is een ‘loket’ nodig waar gemeenten en organisaties zich kunnen melden met mutaties in de database. Dit is onderdeel van het takenpakket van de beheerder van de database.

4 Onderzoeksverantwoording

In dit hoofdstuk beschrijven we het plan van aanpak. Waar we, in overleg met de opdrachtgever, hebben afgeweken van het oorspronkelijke plan, lichten we onze keuze daarvoor toe. In het onderzoek onderscheiden we twee fases:

a. Fase 1: voorbereiding van het onderzoek;
b. Fase 2: dataverzameling.

Verder verantwoorden we in dit hoofdstuk de methodologische keuzes die we hebben gemaakt bij de dataverzameling en de vulling van de database.

4.1 Fase 1: voorbereiding van het onderzoek

In de eerste fase presenteerden wij het plan van aanpak en het onderzoekskader aan de Klankborgroep Robuuste rechtsbescherming van Divosa[14]. We voerden ook een beknopte literatuurstudie uit om te inventariseren wat al bekend is over het onderwerp. Vervolgens hielden we vier oriënterende interviews met experts en stakeholders van landelijke organisaties of verbanden van professionals die sociaal-juridische dienstverlening bieden[15]. In deze gesprekken vroegen we om verheldering van de onduidelijkheden die we hadden naar aanleiding van de deskresearch, maar ook naar mogelijke databronnen en/of overzichten van vormen van sociaal-juridische ondersteuning. De opgedane informatie uit de Klankbordgroep, de literatuurstudie en de verdiepende interviews gebruikten we voor het opstellen van een definitie van ‘eerstelijns sociaal-juridische ondersteuning’ (zie 4.1.1), het bepalen van de reikwijdte van de database (zie 4.1.2) en het bepalen van de methoden voor dataverzameling (zie 4.2).

4.1.1 Om een zo veelzeggend mogelijke database op te leveren, hebben we van tevoren duidelijke kaders gesteld aan ‘eerstelijns sociaal-juridische ondersteuning’

We hebben duidelijke kaders gesteld aan het wel of niet meenemen van een organisatie in de database, afhankelijk van of de organisatie sociaal-juridische hulp biedt. Er zijn twee belangrijke componenten in eerstelijns sociaal-juridische ondersteuning:

a. **Eerstelijns** betreft het fysiek, telefonisch of schriftelijk bieden van informatie, advies of ondersteuning. Het is iemand die gratis met je meedenkt over je zaak of bijvoorbeeld helpt bij het opstellen van een brief. Er is op dit moment nog geen sprake van een advocaat of rechtszaak. Online hulpwebsites of platforms behoren niet tot eerstelijns hulp;
b. **Sociaal-juridische ondersteuning** betreft het onderscheid tussen sociaal-juridisch, wat gaat over rechten en plichten, en sociaal-maatschappelijk, wat gaat over welzijn. Het gaat in dit onderzoek over het eerste, rechten en plichten. Het is gericht op een vraag die mogelijk juridisch kan worden, niet op alleen maatschappelijk werk, zoals welzijnswerk of sociaal-maatschappelijke dienstverlening.

[14] De klankbordgroep bestond uit (een afvaardiging van) Divosa, het Juridisch Loket, de Landelijke Cliëntenraad, een lector Toegang tot het Recht aan de Hogeschool Utrecht, het ministerie van Justitie en Veiligheid, de Nationale Ombudsman, de Nederlandse Mediatorsvereniging, de Nederlandse Orde van Advocaten, de Raad voor de Rechtspraak, de Raad voor Rechtsbijstand, Sociaal Werk Nederland en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten.
[15] Gesproken is met medewerkers van de Raad voor Rechtsbijstand, Vereniging van Nederlandse Gemeenten, Sociaal Werk Nederland en het ministerie van Justitie en Veiligheid.

4.1.2 *We bepaalden welke informatietypen en leefgebieden we opnemen in de database en stelden kaders aan de definities ervan*

Aan de reikwijdte van de database kunnen we op twee manieren invulling geven. Enerzijds gaat hem om welk type informatie over de organisaties we opnemen in de database, anderzijds gaat het om de reikwijdte en definities binnen die informatietypen. De informatietypen die we hebben opgenomen zijn:

a. Gemeentenaam;
b. Organisatienaam;
c. Bezoekadres;
d. Website;
e. Soort organisatie (gemeente, samenwerkingsverband, stichting of vereniging, al dan niet met aanbod van sociaal raadslieden);
f. Ondersteuningscategorie en -type;
g. Leefgebied.

Ook binnen de informatietypen hebben we een reikwijdte aangebracht. Zo hebben we een typologie opgesteld met de ondersteuningscategorieën en -types die we onderscheiden en de bijbehorende definitie en doelgroep. Deze typologie staat weergegeven in de inleiding (zie tabel 1). De eerste versie van de typologie is opgesteld aan de hand van de inzichten die we op hebben gedaan uit de literatuurstudie en interviews met experts en stakeholders. De concepttypologie toetsten we vervolgens bij de opdrachtgever en klankbordgroep. Na enkele feedbackrondes zijn we tot een typologie gekomen met vier categorieën, die bestaan uit zeven ondersteuningstypes. Eén organisatie kan meerdere ondersteuningstypen bieden. Voor de methodologische verantwoording van de ondersteuningstypen: zie bijlage A.

Naast het onderscheiden van verschillende vormen van ondersteuning, brengen we ook in kaart binnen welke leefgebieden inwoners bij de desbetreffende locatie terecht kunnen met hun vragen. Deze leefgebieden zijn gebaseerd op de domeinen die het Juridisch Loket[16] onderscheidt. Het gaat om:

a. Wonen en buren;
b. Werk en inkomen;
c. Familie en relatie;
d. Politie en justitie;
e. Aankopen en garantie;
f. Schulden en incasso;

Op basis van de resultaten uit de literatuurstudie en in overleg met Divosa hebben we hier de leefgebieden Algemeen en Zorg en maatschappelijke opvang toegevoegd.

4.2 Fase 2: dataverzameling en aggregatie van de database

Nadat we het onderzoekskader hadden opgesteld, zijn we overgegaan op de dataverzameling. Hiervoor kozen we de volgende onderzoeksmethoden:

a. Webscraping (zie 4.2.1);
b. Enquête onder gemeenten en sociaal raadslieden (zie 4.2.2);
c. Aanvullende gerichte internetsearch (zie 4.2.3).

Aanvankelijk zou webscraping de hoofdmethode vormen. We zouden gedetailleerdere informatie aanvullen door middel van de enquêtes en we zouden een gerichte internetsearch doen om steekproefsgewijs de opgehaalde data te valideren en eventuele gaten in de database te vullen. Uiteindelijk hebben we alle drie de methoden gebruikt maar hebben deze een ander gewicht gekregen. Het grootste deel van de database is gevuld door middel van een gerichte internetsearch. Een aantal grote landelijke partijen zijn toegevoegd met behulp van webscraping.

[16] https://www.juridischloket.nl/

We lichten de afzonderlijke instrumenten in de volgende drie paragrafen toe. In paragraaf 4.2.4 gaan we vervolgens in op het samenvoegen van het totaal aan opgehaalde data.

4.2.1 Webscrape databronnen

We hebben de techniek van webscraping ingezet om data te verzamelen van grote landelijke partijen. Met deze methode kunnen we automatisch informatie van websites halen. Per website schreven we in de programmeertaal Python een zogeheten 'bot' die de data ophaalt van de desbetreffende website. We koppelden alle vindplekken van informatie van de websites aan een kolomtitel uit het databestand. Op die manier konden we per website de gewenste informatie geautomatiseerd ophalen en toevoegen aan het databestand. Een groot deel van de websites van de landelijke partijen bleek niet geschikt voor webscraping, omdat de informatie op de websites minder gestructureerd is opgebouwd dan we aanvankelijk dachten. De informatie die we nodig hadden staat bijvoorbeeld op verschillende pagina's of in een bestand dat eerst van de website moest worden gedownload. Bovendien maakte het onderwerp 'sociaal-juridische ondersteuning', het complex om geautomatiseerd te zoeken. Het onderwerp is in de praktijk niet duidelijk gedefinieerd en kent synoniemen en verschillende invullingen in de praktijk. Dit vraagt een beoordeling van informatie, wat niet geautomatiseerd kan worden. Binnen deze beperkingen hebben we uiteindelijk de websites van drie landelijke organisaties kunnen scrapen:

a. Sociaalwerknederland.nl - voor een overzicht van sociaal raadslieden;
b. Juridischloket.nl - voor lokale vestigingen van het Juridisch Loket en hun servicepunten;
c. Vluchtelingenwerk Nederland - voor een overzicht van locaties voor vluchtelingen en asielzoekers.

Met de webscrape was het niet mogelijk om per locatie de ondersteuningstypen en leefgebieden op te halen. Deze zijn daarom achteraf toegevoegd aan de database.

4.2.2 Ontwikkelen en uitzetten enquête gemeenten

De tweede methode die we hebben ingezet om de database te vullen is een enquête. We ontwikkelden er twee: een voor gemeenten en een voor sociaal raadslieden. Aanvankelijk stond alleen de enquête aan gemeenten in het plan van aanpak maar tijdens de oriënterende interviews werd duidelijk dat het sociaal raadswerk inhoudelijk sterk kan verschillen per sociaal raadslid. Zo bieden ze hulp op verschillende domeinen en verschilt ook het soort hulp dat ze bieden. Waar de één enkel informatie geeft, stelt de ander bijvoorbeeld een bezwaarschrift voor de cliënt op. We hebben daarom ook een enquête onder sociaal raadslieden uitgezet, zodat we een nuance konden aanbrengen in de gegevens die we ophaalden met de webscrape van de website van Sociaal Werk Nederland.

Om tot een zo hoog mogelijke respons te komen, namen we de volgende maatregelen:

a. We verstuurden de enquête vanuit Divosa, zodat deze uit een 'vertrouwde bron' kwam.
b. Divosa communiceerde over de enquête en stimuleerde deelname via mailings, nieuwsbrieven en sociale media. Er werd helder en duidelijk gecommuniceerd over het doel van de uitvraag en wat er met de ingevulde gegevens werd gedaan. Dit laatste was vooral relevant voor niet-openbare informatie.
c. We boden als belangrijkste stimulans een geïndividualiseerde factsheet aan aan de deelnemende gemeenten. In deze factsheet (1 A4) staat de aangeleverde informatie van de gemeente zelf én een vergelijking met de overige gemeenten in het land, zodat de desbetreffende gemeente zichzelf kon vergelijken met het 'gemiddelde' in het land. De informatie in de factsheets genereerden we geautomatiseerd.

In de enquête aan gemeenten vroegen we onder andere uit welke ondersteunende diensten er in de gemeenten beschikbaar waren, welke functies deze boden en op welk leefgebied. Daarnaast vroegen we hoeveel financiële middelen zij hiervoor vrijmaakten en hoe de personeelssamenstelling eruitzag. De enquête aan gemeenten is ingevuld door 36 gemeenten, waarvan 51% de vragenlijst volledig heeft ingevuld. De responsverhogende maatregelen (zie boven) hebben niet in een hogere respons geresulteerd. Bij het analyseren van de antwoorden van gemeenten die de enquête wel ingevuld hadden, bleek dat de informatiewinst beperkt was.

De locaties die gemeenten noemden, stonden door andere zoekmethoden al in de database en de vragen over financieringswijze zijn door weinig gemeenten ingevuld. Wel heeft het de resultaten uit de handmatige zoektocht bevestigd en op punten aangescherpt.

Aan de sociaal raadslieden vroegen we onder meer naar de gemeente waarvoor ze werkten, welke type ondersteuning zij boden en op welk leefgebied dit was. Met 72 reacties en een voltooiingspercentage van 100% levert dit een goede aanvulling op de informatie uit de webscrape van Sociaal Werk Nederland, waar immers niet alle locaties met Sociaal Raadslieden geregistreerd staan. Deze data is daarom wel opgenomen in de database.

4.2.3 Gerichte internetsearch

Om een zo rijkgevuld mogelijke database te creëren, hebben we gekozen voor grootschalige inzet op een handmatige, gerichte zoekactie. Hierbij zochten we handmatig naar vormen van sociaal-juridische ondersteuning via Google. Per organisatie die we vonden, besloten we of deze een sociaal-juridisch aspect heeft, welke vormen van ondersteuning ze bieden en op welke leefgebieden dit is. We noteerden ook of de organisatie ook actief is in andere gemeenten. Verder noteerden we de organisatievorm, of de medewerkers overwegend vrijwillig of betaald werk leveren en wat de belangrijkste financieringsbron is. Meer details over de werkwijze staan in bijlage A.

De inzet op de gerichte internetsearch heeft meerdere voordelen:

a. We vinden de organisaties die de inwoner van de gemeente zelf ook kan vinden.
b. Wanneer een organisatie meerdere locaties heeft, maar niet op iedere locatie dezelfde ondersteuningsfunctie en/of leefgebied biedt, kunnen we dit handmatig filteren. Via een webscrape zouden hier waarschijnlijk veel meer inconsistenties ontstaan.
c. Doordat we de gehele website lezen, zien we de context van de organisatie en het aanbod van de ondersteuning. Wanneer we informatie uit de webscrape halen, ontbreekt die context en nemen we mogelijk ten onrechte bepaalde organisaties, ondersteuningsfuncties of leefgebieden mee.
d. Via de gerichte search wordt al snel duidelijk waar afbakenings- en definitiekwesties spelen die vervolgens in het onderzoeksteam en met de opdrachtgever besproken konden worden.

4.2.4 Aggregeren database

Na afronding van de dataverzameling voegden we de data uit de verschillende informatiebronnen samen tot één bestand. We voegden de informatie uit de drie bronnen samen indien het om een locatie op hetzelfde adres ging. Op die manier kregen we een complete database zonder dubbelingen en zagen we direct of de handmatige internetsearch tot dezelfde resultaten leidden als de webscrape of de enquête. Dit bleek in alle gevallen zo te zijn, wat een extra validatie was op de betrouwbaarheid van de handmatige internetsearch.

4.3 Samenvatting hoofdstuk 4: Onderzoeksverantwoording

In dit pionierende onderzoek onderscheiden we twee fases:

a. Fase 1: voorbereiding van het onderzoek;
b. Fase 2: dataverzameling.

In de eerste fase stelden we de definitie van ‘eerstelijns sociaal-juridische ondersteuning’ op en bepaalden we het onderzoekskader. Dit deden we op basis van literatuurstudie, vijf interviews met stakeholders, input uit de Klankbordgroep Robuuste rechtsbescherming van Divosa en input uit overleggen met onze opdrachtgevers van Divosa. Het resultaat hiervan staat in tabel 1. Tot slot stelden we in fase 1 de structuur van de database vast:

In fase 2 hebben we data verzameld om de database te vullen. Hiervoor gebruikten we drie methoden, waarbij het zwaartepunt lag op c:

a. Webscraping;
b. Enquête onder gemeenten en sociaal raadslieden;
c. Aanvullende gerichte internetsearch.

We kunnen, ondanks alle inspanningen van de onderzoekers, niet garanderen dat de database het bestaande aanbod van sociaal-juridische ondersteuning in de 342 gemeenten volledig afdekt. Niet alle aanbieders van sociaal-juridische dienstverlening zijn (goed) vindbaar op het internet en de handmatige internetsearch is mensenwerk waarbij verschillende onderzoekers, ondanks de methodologische uitgangspunten die zijn geformuleerd en het vierogenprincipe dat is toegepast, mogelijk tot andere interpretaties zijn gekomen van de informatie die op organisatiewebsites is gevonden. Daarnaast kunnen verschillen zijn ontstaan in het toekennen van een bepaald ondersteuningstype of leefgebied aan een organisatie door de verschillende onderzoekers. Desalniettemin denken we dat we met dit onderzoek een goed eerste, landelijk beeld hebben verkregen van het aanbod aan eerstelijns sociaal-juridische ondersteuning. Een integraal onderzoek als dit is niet eerder uitgevoerd. Bovendien geldt: als de onderzoekers een aanbiedende organisatie niet hebben kunnen vinden, dan zal deze voor hulpzoekende inwoners ook niet eenvoudig te vinden zijn.

A. Methodologische keuzes internetsearch

A.1 Algemene werkwijze

a. Per gemeente gebruiken we vier tot zes zoektermen. We zijn creatief in het gebruik maar zoeken in ieder geval op: [Gemeentenaam] sociaal juridische ondersteuning. Hiernaast gebruiken we synoniemen en (combinaties van) termen uit het onderzoekskader. We kiezen voor een 'zelflerende' structuur, waarbij naar mate we meer gemeenten hebben gehad, we efficiënter worden in de keuze van succesvolle zoektermen.
b. Per zoekterm noteren we hoeveel pagina's op Google we hebben bezocht en hoeveel hits (lees: unieke organisaties) we hebben gevonden. Hierdoor leren we welke zoektermen wel en niet werken. Als we na twee Googlepagina's merken dat de zoekterm weinig oplevert, of dezelfde organisaties oplevert, gaan we door naar de volgende zoekterm.
c. In een apart tabblad vullen we de gemeente, organisatienaam, organisatietype (gemeentelijk of zelfstandig), de categorie ondersteuning, type ondersteuning, leefgebieden waarin de organisatie ondersteunt, contactgegevens, functieverband van de medewerkers en financieringswijze.

We hebben ervoor gekozen om vier grote landelijke partijen over te slaan en hier apart op te zoeken omdat hun websites een overzicht bevat van de gemeenten waarin zij actief zijn. Hierbij gaat het om:
a. Het Juridisch Loket;
b. Schuldhulpmaatje;
c. Slachtofferhulp Nederland;
d. VluchtelingenWerk Nederland.

Voor verdere kwaliteitsborging hebben we een vierogenprincipe toegepast. Dit betekent dat we, nadat alle gemeenten doorzocht waren, alle gevonden organisaties door een andere onderzoeker uit het team hebben laten valideren. Hierbij keken we of de dienstverlening van de gevonden organisaties voldoet aan de definitie van sociaal-juridische ondersteuning en of het soort organisatie, de typen ondersteuning en leefgebieden correct zijn ingevuld.

A.2 Methodologische keuzes over het opnemen van locaties

Voor het 'toewijzen' van locaties aan gemeenten hebben we de volgende keuzes gemaakt:
a. We noteren alleen de adressen van de bezoeklocatie(s) van de organisaties, ook als deze hun diensten mogelijk aanbieden aan inwoners van een of meerdere buurgemeente(s). Dit is als zodanig niet te herkennen in de database; deze biedt enkel een overzicht van organisaties en hun bezoeklocatie(s).
b. Uitzondering op punt a zijn Schuldhulpmaatje en organisaties die buurtbemiddeling bieden. In de meeste gemeenten hebben zij geen bezoekadres maar leveren zij hun diensten aan huis. Voor de organisaties zonder bezoekadres hebben we enkel de betreffende gemeente genoteerd.
c. Sommige organisaties hebben meerdere locaties binnen een gemeente maar bieden niet op iedere locatie dezelfde ondersteuningsvorm. We noteren daarom alle locaties en indien op de website duidelijk naar voren komt welke ondersteuning op een specifieke locatie wordt geboden, noteren we die specifieke gegevens bij de betreffende locatie. Als er niet gespecifieerd wordt per locatie, noteren we dezelfde informatie voor alle locaties.

A.3 Methodologische keuzes over het sociaal-juridische aspect

In het kader van kwaliteitsborging hebben we veelvuldig afgestemd met de opdrachtgever en de klankbordgroep. Divosa heeft gedurende de internetsearch meegekeken, aanvullende zoektermen geleverd en resultaten getoetst. Waar gedurende het onderzoek onduidelijkheid of twijfel ontstond over het al dan niet toevoegen van een organisatie aan de database, stemden we dit af met Divosa. Hieruit is een aantal vuistregels ontstaan:

a. Het sociaal-juridische aspect moet duidelijk naar voren komen op de website van de desbetreffende organisatie. Twee voorbeelden:
   i. Wel: https://www.deschoor.nl/;
   ii. Niet: https://www.wijkz.nl/.
b. Hoewel we de belangrijke rol van de sociale advocatuur voor inwoners niet onderschatten, hebben we ervoor gekozen om deze niet mee te nemen in de inventarisatie. Er is een grote verscheidenheid aan sociaal advocaten, en aan hun dienstverlening. Echter, alle sociaal advocaten bieden ook tweedelijns juridische hulp, en in de meeste gevallen valt van websites niet te herleiden in hoeverre ze daadwerkelijk eerstelijns sociaal-juridische ondersteuning bieden en waar de scheidslijn ligt. Hoewel de eerstelijns ondersteuning vaak gratis is, reikt dit verder dan de sociaal-juridische ondersteuningsfuncties die centraalstaan in dit onderzoek. Wanneer advocaten tijdens een juridisch spreekuur bij een bibliotheek of andere organisatie gratis hun diensten aanbieden op eerstelijns gebied, dan zijn deze wel meegenomen;
c. Enkel hulp bij het invullen van formulieren is niet direct als ‘sociaal-juridisch’ bestempeld. Zodra het gaat om toeslagen of bezwaren, wat vaak een duidelijker juridische component bevat, is het wel meegenomen in het onderzoek;
d. Buurtbemiddeling is altijd sociaal-juridisch.

A.4 Methodologische keuzes over de ondersteuningstypen

We hebben in het onderzoek uitvoerig stilgestaan bij de precieze definiëring van de ondersteuningstypen. De doelgroep en doel van de ondersteuningstypen zijn weergegeven in tabel 1. Om dit concreet toe te passen op de handmatige internetsearch, hebben we ook hier een aantal vuistregels opgesteld:

a. Informatie: hierbij staat duidelijk op de website dat er informatie verstrekt wordt. Een goed voorbeeld van organisaties die informatie bieden zijn rechts- of wetswinkels.
b. Advies: hierbij staat duidelijk op de website dat inwoners terechtkunnen voor mondeling of schriftelijk advies. Bijvoorbeeld een adviesloket.
c. Doorverwijzing: hierbij staat duidelijk op website dat er, indien noodzakelijk, kan worden doorverwezen naar aan andere instantie;
d. Administratieve hulp: hierbij gaat het om het ordenen van de administratie of het helpen bij het begrijpen van brieven. Belangrijk hierbij is dat er een juridische component in zit (bijvoorbeeld bezwaren of toeslagen). Een voorbeeld hiervan zijn sommige formulierenbrigades.
e. Inhoudelijke hulp: hierbij gaat het om het deels of volledig overnemen van een (administratieve) taak zoals het opstellen van een bezwaarbrief. Een voorbeeld hiervan zijn sommige sociaal raadslieden.
f. Persoonlijke (cliënt)ondersteuning: hierbij gaat het niet om cliëntondersteuning binnen de Wmo, maar om langdurige één-op-één begeleiding in het sociaal-juridische domein. Sommige sociaal raadslieden bieden dit aan.
g. Contactbemiddeling: hierbij gaat het om het overnemen van een gesprek of bemiddeling tussen de burger(s) en/of een (overheids)instantie. Buurtbemiddeling is hier een voorbeeld van. Ook sociaal raadslieden bieden deze hulp vaak aan.

B. Kaarten

B.1 Landelijke dekking van het aanbod van juridische ondersteuning naar type organisatie

Voor toelichting bij deze kaarten verwijzen we naar paragraaf 2.2.

Gemeentelijke organisatie
Incl. Sociaal Raadslieden

156
gemeenten

Gemeentelijke organisatie
Excl. Sociaal Raadslieden

21
gemeenten

Sociaal Raadslieden
Totaal gemeenten

143
gemeenten

Niet-gemeentelijke organisatie
Excl. Sociaal Raadslieden

316
gemeenten

Slachtofferhulp
Totaal gemeenten

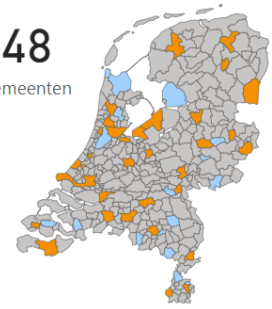
25
gemeenten

Vluchtelingenwerk
Totaal gemeenten

228
gemeenten

Het Juridisch Loket
Totaal gemeenten

48
gemeenten



Het Juridisch Loket
Gemeenten met hoofdlocatie

31
gemeenten

Het Juridisch Loket
Gemeenten met servicepunt(en)

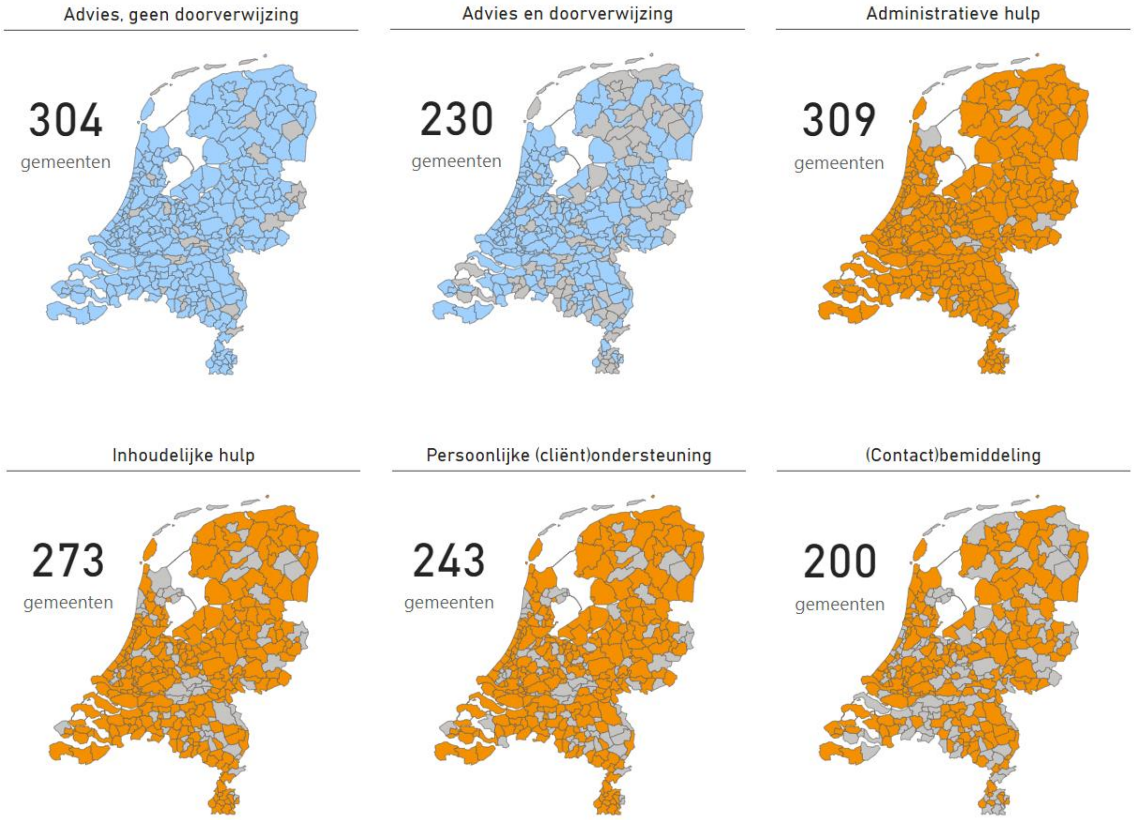
22
gemeenten

B.2 Aanbod van ondersteuning naar categorie en type ondersteuning

Voor toelichting bij de categorieën en typen ondersteuning verwijzen we naar het onderzoekskader in hoofdstuk 1.2. Voor verdere toelichting bij deze kaarten verwijzen we naar paragraaf 2.3.

B.2.1 Aanbod naar categorie ondersteuning

B.2.2 Aanbod van de typen ondersteuning binnen de categorieën advies en ondersteuning



B.3 Aanbod van ondersteuning naar leefgebied

Voor toelichting bij de leefgebieden en de cijfers in deze kaarten verwijzen we naar paragraaf 2.4.

Algemeen

Aankopen en garantie

Familie en relatie

Politie en justitie

Schulden en incasso

Werk en inkomen

Wonen en buren

Zorg en MO

Gemiddeld aantal leefgebieden

Varierend van 1 (lichtoranje) tot 8 (bruin)