

ONTWIKKELING DIAGNOSE-INSTRUMENT RECHTSBIJSTAND

EEN VERKENNING VAN HAALBAARHEID, MEERWAARDE EN VORM

KLANT
KENMERK
AUTEUR(S)
DATUM
VERSIE

Ministerie van Justitie en Veiligheid
MB/jve/2385
Nienke Bilo, Michiel Blom, Matthijs Goedvolk en Eline Klein Hofmeijer
26 april 2021
2.1

Inhoudsopgave

1	Inleiding	4
1.1	Aanleiding	4
1.2	Vraagstelling en context	4
1.3	Aanpak op hoofdlijnen	5
1.4	Begrippenlijst	6
1.5	Leeswijzer	7
2	Doelstellingen diagnose-instrument	8
3	Visuele weergave diagnoseproces	10
4	De vorm en organisatie van het diagnose-instrument	12
4.1	De doelgroep van het instrument	12
4.2	De toegankelijkheid van het instrument en ondersteuning door een professional	12
4.3	Het soort instrument	13
4.4	De uitkomst van het instrument en het advies van de professional	14
4.5	De vervolgstappen en wijze van overdracht	14
4.6	Kwaliteitswaarborg van het instrument en de diagnose	16
5	Inhoudelijke bouwstenen van het diagnose-instrument	18
5.1	Het instrument dient vier inhoudelijke punten te dekken	18
5.2	De inhoud van het instrument is op te delen in drie bouwstenen	19
5.3	Resumé en opvolging	23
6	Stappen in het vervolgtraject	26
6.1	Ontwikkeling diagnose-instrument fasegewijs van klein naar groot	26
6.2	Nauwe betrokkenheid praktijkdeskundigen en wetenschap is essentieel	27
6.3	Nauw aansluiten bij aanpalende trajecten	28

6.4	Mogelijk tijdpad vervoltraject ontwikkeling diagnose-instrument	28
7	Samenvatting en conclusies	30
7.1	Diagnose-instrument biedt snel en helder inzicht in waar de rechtzoekende terecht kan met zijn vraag, met aandacht voor onderliggende problematiek	30
7.2	De inhoud van het instrument moet de rechtzoekende ruimte bieden zijn verhaal te doen en een goede basis vormen voor een advies door een professional	30
7.3	Het digitale instrument is breed toegankelijk, de uitkomst van het instrument is direct beschikbaar en een professional kan een advies geven over de best passende vervolgstap op basis van de uitkomst van het instrument	31
7.4	Welke organisaties een diagnose mogen stellen: spanningsveld tussen 'laagdrempelige toegang' en 'kwaliteitsborging'	32
7.5	Inschakelen van een professional verplicht bij een rechtshulp pakket of verdergaande hulpverlening in de eerste lijn	33
7.6	Ontwikkeltraject met gedeeld eigenaarschap en een trekkende rol van het Juridisch Loket	34
7.7	Vervoltraject: ontwikkel het diagnose-instrument fasegewijs van klein naar groot, met betrokkenheid van praktijkdeskundigen en wetenschap	35

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

In november 2018 heeft de minister voor Rechtsbescherming aan de Tweede Kamer de contouren geschetst voor de herziening van het stelsel voor gesubsidieerde rechtsbijstand¹. De belangen van de rechtzoekende² en een laagdrempelige, vroegtijdige en integrale oplossing van zijn of haar hulpvraag zijn bij de stelselherziening leidend. De ambitie hierbij is dat in de nieuwe eerste lijn straks een meer integrale probleemdiagnose plaatsvindt, die, door de juiste vragen te stellen, leidt tot een advies op maat over de meest passende hulp voor de rechtzoekende.

De minister kondigde op 26 juni 2020 aan de Tweede Kamer aan dat in overleg met de direct betrokken partijen wordt onderzocht of een gestandaardiseerd diagnose-instrument daar behulpzaam bij is en hoe zo'n instrument eruit kan zien³. Daarbij speelt een voor de rechtzoekende naadloze overgang van eerste naar tweede lijn een belangrijke rol. De diagnose moet niet leiden tot onnodige bureaucratie of vertraging in het proces en goed aansluiten op de toetsende rol en het werkproces van de Raad voor Rechtsbijstand (RvR). Het streven van de minister is een instrument te ontwikkelen dat draagvlak heeft bij de meest betrokken partijen rond het stelsel van rechtsbijstand. Daarom is ontwikkeling ervan in samenspraak met deze partijen een belangrijke voorwaarde voor succes. Het ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV) heeft Significant Public gevraagd om met betrokken partijen een eerste versie van dit diagnose-instrument te ontwikkelen.

¹ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2018/11/09/tk-contouren-herziening-stelsel-gesubsidieerde-rechtsbijstand-9-november-2018>.

² We gebruiken in dit rapport het gangbare begrip 'rechtzoekende.' We bedoelen hiermee een burger die een probleem heeft of denkt te hebben met, in ieder geval ten dele, een juridisch karakter, en voor dat probleem een oplossing zoekt.

1.2 Vraagstelling en context

Dit onderzoek is te beschouwen als een verkenning van hoe een dergelijk diagnose-instrument eruit zou kunnen zien, en wat precies de toegevoegde waarde ervan is voor (primair) de rechtzoekende en (secundair) de professional in het stelsel van rechtsbijstand. De uitwerking in dit stadium moet zodanig zijn dat het de basis kan vormen voor verdere discussie en besluitvorming op politiek-bestuurlijk niveau over een eventueel ontwikkeltraject om te komen tot een volwaardig diagnose-instrument dat ingezet kan worden in de uitvoeringspraktijk.

Deze verkenning geeft tevens antwoord op de volgende vragen:

- a. **Uitgangspunten en randvoorwaarden:**
 - i. Wat zijn de uitgangspunten en randvoorwaarden voor de diagnose?
 - ii. Hoe zorg je dat het perspectief van de rechtzoekende centraal blijft staan?
 - iii. Wie zijn de gebruikers? Wat betekent dat voor de randvoorwaarden?
 - iv. Hoe zorg je voor draagvlak bij uitvoerende professionals in en rond het stelsel voor de manier en inhoud van de diagnose?
 - v. Wanneer laat je een diagnose uitvoeren?
- b. **Inhoud van de diagnose:**
 - i. Welke thema's/gebieden/onderwerpen moeten er in de diagnose worden behandeld?

³ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/06/26/tk-midterm-review-en-derde-voortgangsrapportage-stelselvernieuwing-rechtsbijstand>.

- ii. Met welke vragen doe je dat?
 - iii. Welke output moet er uit de diagnose komen zodat de RvR daar een besluit over nut en noodzaak op kan baseren?
- c. **Organisatie:**
- i. Wat voor soort instrument(en) kan/kunnen er worden gebruikt of ontwikkeld voor de diagnose/triage?
 - ii. Hoe zorg je voor een warme overdracht, als het advies is dat er ook andere hulpverleners betrokken moeten worden?
 - iii. Hoe zorg je voor een kwaliteitscheck op de uitgegeven adviezen?
 - iv. Hoe zorg je voor een lerend systeem, zodat er data wordt verzameld en op basis daarvan de adviezen steeds kunnen worden verbeterd?
- d. **Ontwikkeling:** Wat zijn de volgende stappen om toe te werken naar de ontwikkeling van dit instrument? Wie heb je daarvoor nodig?

1.3 Aanpak op hoofdlijnen

De aanpak die wij tijdens dit traject hebben gevolgd is gebaseerd op een aantal leidende uitgangspunten:

- a. **Draagvlak** is randvoorwaardelijk voor het succes van het traject. Daarom hebben wij de relevante ketenpartners nauw bij het traject betrokken;
- b. We laten ons **inspireren door vernieuwende inzichten vanuit andere domeinen**, zoals de reclassering, de zorg en het sociaal domein. Zowel voor de vorm en de inhoud van het diagnose-instrument, als de organisatie eromheen. We maken daarnaast zoveel mogelijk gebruik van de kennis, ideeën en ervaring die ruimschoots in het veld van de rechtsbijstand voorhanden zijn;
- c. Het eindproduct moet **handelingsperspectief** bieden en voldoende aanknopingspunten voor een vervolgetraject. Het moet daarom zo zijn uitgewerkt dat het voor de stakeholders en ketenpartners duidelijk is hoe het instrument in de praktijk kan gaan werken en hoe het eruit kan gaan zien;
- d. Bij de ontwikkeling van het instrument wordt zoveel mogelijk toegewerkt naar een **integrale diagnose** (vanuit een ketenbreed perspectief). Niet alleen de

juridische context komt daarin terug, maar ook de bredere (bijvoorbeeld sociale) context.

Hieronder beschrijven we onze aanpak op hoofdlijnen. Wij bedanken iedereen die in welke vorm dan ook een bijdrage heeft geleverd aan dit project heel hartelijk voor zijn of haar tijd en inspanningen. Dit betreft in het bijzonder de leden van de werkgroep (zie hierna) die op een constructieve en plezierige manier en met een forse tijdsinspanning een belangrijke bijdrage hebben geleverd aan dit traject.

Deskresearch

Allereerst hebben we een deskresearch uitgevoerd, om ons verder te verdiepen in relevante initiatieven, binnen en buiten het domein van de rechtsbijstand. Hiervoor hebben we ons onder andere verdiept in documentatie over:

- a. Reclassering: risicotaxatie- en adviesinstrument RISC;
- b. Huisartsenzorg: triage in de huisartsenpraktijk (zie ook thuisarts.nl);
- c. Sociale wijkteams: triage in de eerste lijn van het sociaal domein;
- d. Geestelijke Gezondheidszorg: Triagewijzer Acute Psychiatrie;
- e. Magontslag.nl;
- f. Rechtwijzer;
- g. Mylawbc.com over rechtsbijstand in British Columbia (Canada);
- h. Triage door zorg- en veiligheidshuizen;
- i. Diagnose en triage door rechtsbijstandverzekeraars.

Vorbereidende interviews

Vervolgens hebben wij voorbereidende gesprekken gevoerd met bij rechtsbijstand betrokken partijen: Divosa, het Juridisch Loket (hJL), Mediatorsfederatie Nederland (MfN), het ministerie van JenV (JenV), Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA), Raad voor Rechtsbijstand (RvR), Sociaal Werk Nederland (SWN), Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG), Vereniging Sociale Advocatuur Nederland (VSAN) en twee sociaal raadslieden.

Met deze organisaties spraken wij verkennend over zowel de organisatorische en procesmatige elementen van het diagnose-instrument als de inhoud ervan. We spraken onder andere over: uitgangs- en aandachtspunten en randvoorwaarden voor het diagnose-instrument, de beoogde gebruikers, het organiseren van draagvlak bij de professional, en de specifieke thema's en onderwerpen die in het diagnose-instrument een plek moeten krijgen.

Gedurende het traject hebben wij, om goed op de hoogte te zijn, ook contact gehad met direct betrokkenen bij diverse lopende pilots en initiatieven, zoals de pilot Hillesluis, de pilot samenwerking eerste lijn, gesubsidieerde initiatieven vanuit de RvR en de ontwikkeling van oplossingsroutes op het gebied van echtscheiding.

Daarnaast hebben wij, wederom als inspiratiebron voor het diagnose-instrument, gesproken met het Verbond van Verzekeraars, 3RO (reclassering), Zorg- en veiligheidshuis Rotterdam en kwaliteitsinstituut Akwa GGZ. We spraken met hen over de inhoud, opbouw, vorm, en totstandkoming van de instrumenten en over de uitdagingen in de invoering van het gebruik. Tot slot hebben wij gesproken met mevrouw M. (Mies) Westerveld, emeritus hoogleraar sociale verzekeringsrecht en buitengewoon hoogleraar sociale rechtshulp. Met haar spraken we over de uitdagingen en risico's van een diagnose-instrument.

Werkgroepsessies met ketenpartners

Een belangrijke rol in deze verkenning van de contouren van een diagnose-instrument was er voor een werkgroep van de meest betrokken ketenpartners.

Hieraan namen de volgende leden deel:

- a. hJL: Henriette Reinstra;
- b. JenV: Rien Sonneveld;
- c. MfN: Judith Simon-Emaus;
- d. NOvA: Christel Wiskerke;
- e. RvR: Corry van Zeeland;
- f. SWN: Ernst Radius.

Deze werkgroep is in totaal zes keer bijeengekomen. Het onderzoeksteam van Significant Public bereidde de sessies, in overleg met de werkgroepleden, inhoudelijk voor, faciliteerde deze en zat voor. Doel van de sessies was om de werkgroepleden, en via hen hun 'moederorganisaties', inhoudelijk goed te betrekken bij de ontwikkeling van het diagnose-instrument, hen mee te laten denken, draagvlak te verkrijgen en om eventuele 'hete hangijzers' vroegtijdig te identificeren en te bediscussiëren.

Voor de werkgroepsessies is een iteratief proces gevolgd waarin we in een aantal cycli zijn gekomen tot voorliggend resultaat. Tijdens de sessies zijn principes toegepast vanuit de methode **Service Design Thinking**. Dat houdt in dat we samen met alle werkgroepleden vanuit verzamelde beelden en ideeën, mede op basis van de verkennende interviews en de deskresearch, een set doelstellingen, uitgangspunten en randvoorwaarden voor het instrument hebben geïdentificeerd en vastgesteld. Waar moet het diagnose-instrument idealiter aan voldoen? Vanuit deze 'ideaaltypische oplossing' is de werkgroep vervolgens gaan 'terugredeneren': wat zijn dan de benodigde bouwstenen, processen en organisatie-inrichting voor een diagnose-instrument? Per cyclus legden de onderzoekers dit vast en namen we het mee naar de volgende sessie. Zo werkten we het ontwerp gezamenlijk verder uit en vulden het zo concreet mogelijk in.

1.4 Begrippenlijst

We hebben gedurende het ontwikkeltraject gemerkt dat 'taal' belangrijk is: dezelfde begrippen kunnen bij verschillende mensen uiteenlopende beelden oproepen. Juist in een traject als dit is het belangrijk om niet in semantische discussies terecht te komen en allemaal dezelfde 'taal' te spreken. Daarom hebben we hieronder voor enkele veelgebruikte sleutelbegrippen een werkdefinitie opgenomen.

Rechtzoekende: een burger die een probleem heeft of denkt te hebben met, in ieder geval ten dele, een juridisch karakter, en voor dat probleem een oplossing zoekt.

Diagnose: het vaststellen van de aard en omvang van het probleem van de rechtzoekende, waarbij het probleem in brede zin dat de rechtzoekende voorlegt de invalshoek is en waarmee de samenhangende en achterliggende problemen in kaart worden gebracht.

Diagnose-instrument: hulpmiddel voor rechtzoekende en professionals om te komen tot een diagnose en advies over de meest passende hulp. De **uitkomst** van het diagnose-instrument is een of meerdere mogelijke **vervolgstappen** die de rechtzoekende kan zetten om te komen tot die meest passende hulp. Vervolgstappen kunnen onder andere zijn: een oplossingsroute, rechtshulp pakket, ondersteuning buiten het juridisch domein (bijvoorbeeld het sociaal domein) of informatievoorziening aan de rechtzoekende (zonder tussenkomst van een professional).

Advies: oordeel, op basis van een diagnose, van een professional over de best passende vervolgstap voor de rechtzoekende.

Oplossingsroute: een route voor een duurzame oplossing van het probleem van de rechtzoekende aan de hand van de gestelde diagnose. Via een of meer oplossingsroutes wordt voor de rechtzoekende een goede en effectieve manier gecreëerd om zijn/haar hulpvraag naar een oplossing te brengen. Een volledige oplossingsroute start met informatie, advies en laagdrempelige hulp in de nulde en eerste lijn en kan, als het probleem niet kan worden opgelost in de eerste lijn, eindigen in een rechtshulp pakket voor het juridische deel van het probleem. De eerste lijn zorgt met betrekking tot de niet-juridische delen van het probleem voor een (zo mogelijk warme) overdracht naar de aangewezen hulpverlener (bijvoorbeeld in het sociaal domein). Mensen kunnen ook op een ander punt op de route instromen.

Rechtshulp pakket: rechtshulppakketten voorzien in een integrale behandeling van een juridisch probleem voor een integrale prijs. In een rechtshulp pakket worden verschillende interventies opgenomen die nodig kunnen zijn om het probleem van de rechtzoekende op te lossen, zoals advies, onderhandeling, mediation of procederen bij de rechter. Meerdere dienstverleners kunnen binnen een rechtshulp pakket

samenwerken aan de oplossing van het probleem. De RvR matcht op basis van de diagnose de rechtzoekende aan een of meer rechtshulppakketten.

1.5 Leeswijzer

Deze rapportage is als volgt opgebouwd:

- a. In hoofdstuk 2 beschrijven we de doelen en meerwaarde die het diagnose-instrument volgens de werkgroep van ketenpartners heeft;
- b. Hoofdstuk 3 bevat een eerste schets van hoe het diagnose-instrument eruit kan zien;
- c. In hoofdstuk 4 werken we deze schets nader uit, waarbij we vooral ingaan op de beoogde vorm en organisatie van het diagnose-instrument;
- d. Hoofdstuk 5 geeft een beschrijving van de inhoudelijke bouwstenen van het diagnose-instrument;
- e. In hoofdstuk 6 schetsen we hoe het vervolgtraject voor de verdere ontwikkeling van het diagnose-instrument eruit kan zien;
- f. In hoofdstuk 7 tot slot trekken we, op basis van de voorgaande hoofdstukken, een aantal overkoepelende conclusies.

2 Doelstellingen diagnose-instrument

In dit hoofdstuk geven we een korte beschrijving van de doelstellingen van het te ontwikkelen diagnose-instrument. Bij de start van het traject hebben we uitgebreid stilgestaan bij de vraag: wat is de meerwaarde van een te ontwikkelen diagnose-instrument voor rechtzoekenden en professionals? Dit heeft geresulteerd in een aantal doelstellingen. De doelstellingen zijn opgesteld op basis van de interviews met ketenpartners en op brieven die de minister eerder richting de Tweede Kamer heeft gestuurd. In de werkgroep zijn deze vervolgens besproken en aangescherpt. Deze doelstellingen vormen het startpunt voor de verdere schets van het diagnose-instrument: wat betekenen deze doelstellingen voor de inhoud van het diagnose-instrument, de vorm en voor de organisatie eromheen?

1. Het instrument biedt snel en helder richting aan de rechtzoekende

Het belangrijkste doel van het diagnose-instrument is dat het de rechtzoekende inzicht geeft in te zetten vervolgstappen richting een oplossing van het probleem of een antwoord op de vraag van de rechtzoekende. Waar kan de rechtzoekende terecht met zijn probleem? Het diagnose-instrument geeft niet zelf de oplossing, maar wijst de route daar naartoe.

2. Het instrument geeft inzicht in het palet aan mogelijke vervolgstappen voor het probleem van de rechtzoekende

Afhankelijk van de aard en complexiteit van het probleem van de rechtzoekende kunnen meerdere vervolgstappen mogelijk en passend zijn. Het diagnose-instrument geeft in die gevallen geen advies voor een van die vervolgstappen, maar geeft inzicht in de breedte aan mogelijke vervolgstappen. Hieruit kan de rechtzoekende, al dan niet ondersteund door een professional, een keuze maken.

3. Het instrument maakt onderliggende problematiek inzichtelijk

Het is belangrijk dat het diagnose-instrument onderliggende problematiek inzichtelijk maakt, zowel juridische als niet-juridische. Het doel is dat de rechtzoekende hierdoor op het spoor wordt gezet van een integrale, en daarmee naar verwachting duurzame, oplossing. Het is niet noodzakelijk dat het instrument ook de prioritering aangeeft van de problematiek, dus in welke volgorde de problematiek aangepakt moet worden.

4. Een mogelijke uitkomst van het instrument is een rechtshulppakket

Een mogelijke uitkomst van het diagnose-instrument kan zijn dat een aanvraag voor een rechtshulppakket, tweedelijns ondersteuning door een advocaat of mediator, een passende vervolgstap kan zijn.

5. Een mogelijke uitkomst van het instrument is een vervolgstap naar een hulpverlener

Een andere mogelijke uitkomst van het diagnose-instrument kan een vervolgstap richting een eerstelijns professional zijn. Dat kan een professional zijn die eerstelijns (verdergaande) juridische ondersteuning biedt, of hulpverlening in het sociaal domein. Denk bij dat laatste bijvoorbeeld aan gemeentelijke schuldhulpverlening.

6. Het instrument biedt voorlichting en informatie en kan de rechtzoekende daarmee op weg helpen naar een oplossing

Niet in alle gevallen is een rechtshulppakket of een vervolgstap naar een professional noodzakelijk of passend. Het diagnose-instrument moet de rechtzoekende ook laagdrempelig informatie kunnen leveren die hem of haar helpt richting een oplossing.

Dit kan feitelijke informatieverstrekking zijn over bijvoorbeeld een geschillencommissie, maar kan bijvoorbeeld ook een standaardbrief of ander document zijn dat de rechtzoekende kan gebruiken om zelfstandig zijn of haar probleem op te kunnen lossen.

7. Het instrument geeft inzicht en vertrouwen in de uitkomst (vervolgstappen) en het perspectief dat daarbij hoort

Het diagnose-instrument moet zodanig in elkaar zitten dat het voor de rechtzoekende duidelijk is waarom de voorgestelde vervolgstap(pen) voor hem of haar het best passend is/zijn, zodat bij de rechtzoekende vertrouwen ontstaat in de uitkomst van het diagnose-instrument en perspectief bieden dat het probleem hiermee wordt opgelost.

8. Het instrument creëert bewustwording en verbreedt, zo nodig, de blik van de rechtzoekende

Een rechtzoekende kan, bij de zoektocht naar een oplossing, al duidelijke ideeën hebben over een bij het probleem passende vervolgstap. Het diagnose-instrument geeft inzicht in het palet aan mogelijke vervolgstappen. Het instrument kan, zo nodig, de rechtzoekende ook op andere vervolgstappen brengen waaraan de rechtzoekende zelf nog niet had gedacht. Zo wordt de blik van de rechtzoekende verbreed.

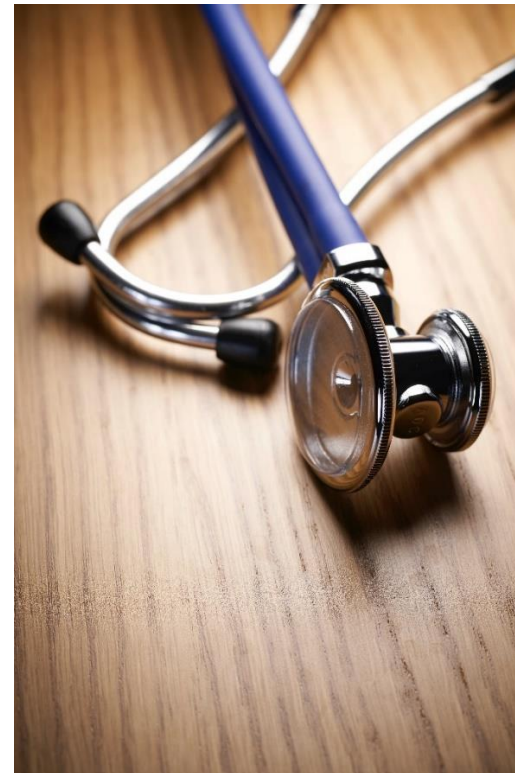
9. Het instrument biedt een eenduidige uitkomst, die niet afhangt van wie het instrument afneemt, maar wel rekening houdt met regionale verschillen

De uitkomst van het diagnose-instrument, dus de bij het probleem van de rechtzoekende passende vervolgstap(pen), moet op een eenduidige manier tot stand komen en zo min mogelijk afhangen van welke professional betrokken is bij de totstandkoming van de diagnose. Wel moet er rekening mee worden gehouden dat de lokale of regionale situatie anders kan zijn. Zo zijn er verschillen in hoe het sociaal domein lokaal georganiseerd is (de sociale kaart). Voor de rechtzoekende moet

duidelijk zijn wat precies de volgende stap is, dus naar welk type professional hij of zij het beste kan gaan.

10. Het instrument stimuleert en faciliteert de samenwerking tussen betrokken ketenpartners

Tot slot moet het diagnose-instrument de samenwerking tussen ketenpartners en professionals stimuleren en faciliteren. Dit betekent bijvoorbeeld dat het instrument een warme overdracht van de rechtzoekende tussen professionals makkelijk(er) maakt.



3 Visuele weergave diagnoseproces

Dit hoofdstuk bevat een visuele weergave van het diagnoseproces (zie figuur 1 op de volgende pagina) en een beknopte toelichting daarop. Op basis van de uitwerking van de doelstellingen en randvoorwaarden die zijn besproken in de werkgroep is deze procesplaat tot stand gekomen. Deze weergave schetst het proces dat een rechtzoekende met een (juridische) hulpvraag kan doorlopen wanneer het diagnose-instrument wordt gebruikt.

Het diagnose-instrument wordt als hulpmiddel gebruikt om te komen tot een brede diagnose aan de voorkant. Het instrument moet daarbij zoveel mogelijk rechts- en levensgebieden uitvragen, zodat een breed inzicht ontstaat in het probleem. Het instrument moet wel zo zijn ingericht dat het alleen uitvraagt wat nodig is, en niet meer dan dat (dus alleen relevante onderwerpen worden uitgevraagd). Er is echter nog geen consensus over hoe ver deze onderwerpen uitgevraagd moeten worden.

Het instrument is toegankelijk voor alle rechtzoekenden en er wordt geen inkomenstoets aan de voorkant gedaan. Het instrument is breed toegankelijk: de rechtzoekende kan het instrument via internet zelfstandig gebruiken of het instrument kan gebruikt worden in een gesprek tussen de rechtzoekende en een professional, indien een rechtzoekende zich meldt bij een organisatie met zijn problematiek. Als een rechtzoekende het instrument zelfstandig gebruikt, kan hij te allen tijde (alsnog) gebruikmaken van ondersteuning door een professional.

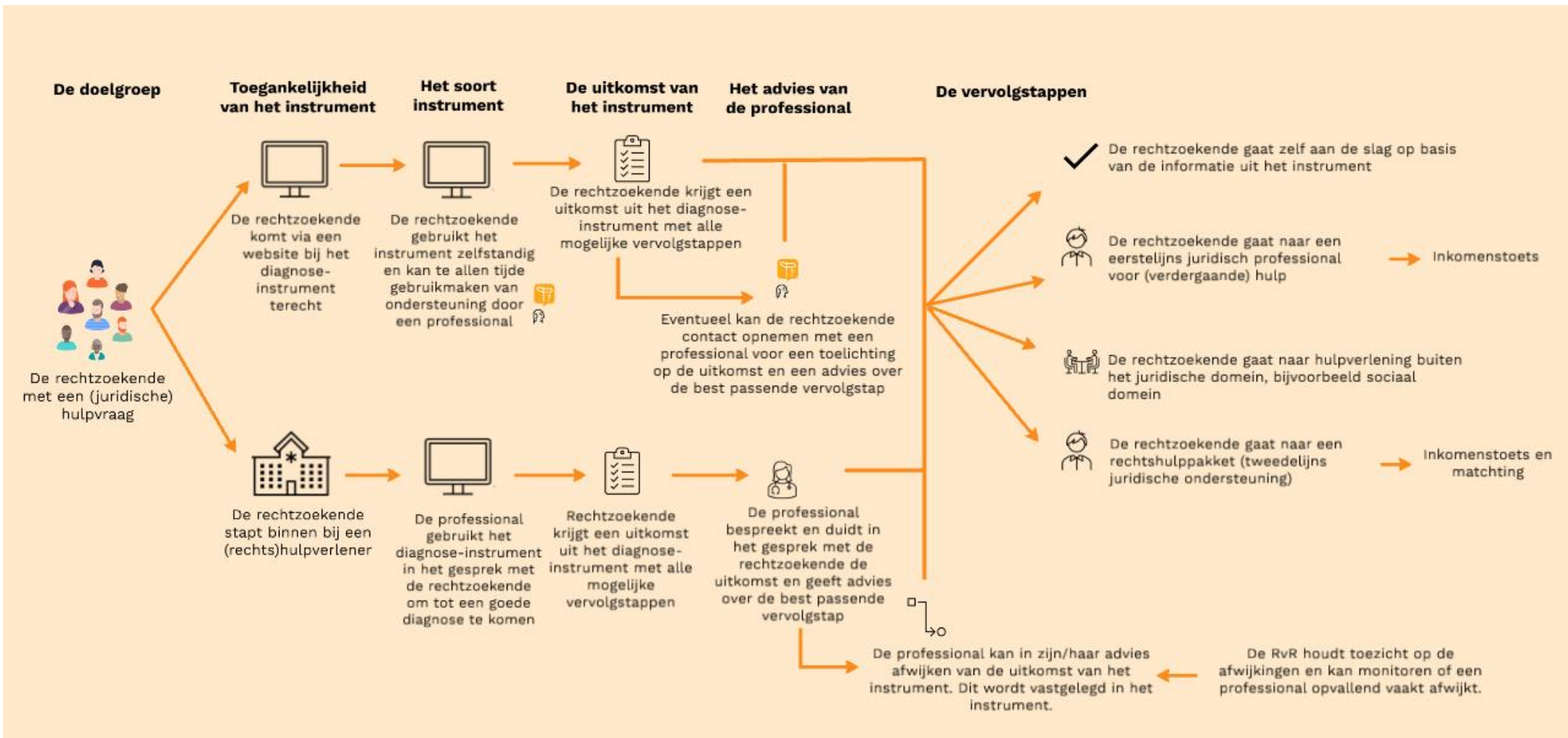
Het instrument vraagt zowel de juridische als niet-juridische problematiek uit, geeft inzicht in de urgentie van de hulpvraag en de mate van ondersteuning die de rechtzoekende nodig heeft. Door het instrument in te zetten wordt de aard en omvang van het probleem in kaart gebracht. De uitkomst die uit het instrument volgt, is een overzicht van alle mogelijke vervolgstappen. Een professional kan een nadere duiding

geven van de uitkomst en de rechtzoekende adviseren over de best passende vervolgstap(pen).

Het instrument is een hulpmiddel om te komen tot een goede diagnose. De professional gebruikt zijn ervaring en expertise om te komen tot een advies over de best passende vervolgstap(pen). De professional kan ook afwijken van de uitkomst van het instrument.

Er zijn vier mogelijke vervolgstappen: de rechtzoekende gaat zelf aan de slag, gaat naar een eerstelijns professional, ontvangt hulpverlening buiten het juridische domein en/of gaat naar een tweedelijns professional. Het kan zijn dat voor het zetten van een vervolgstap een inkomenstoets uitgevoerd wordt. Een rechtzoekende kan ook meerdere vervolgstappen zetten, afhankelijk van de situatie.

In hoofdstuk 4 en 5 wordt het geschetste diagnoseproces verder uitgewerkt. Hoofdstuk 4 gaat in op de uitwerking van de vorm en organisatie van het instrument en hoofdstuk 5 geeft een toelichting op de inhoudelijke bouwstenen van het instrument.



Figuur 1. Visuele weergave van het diagnoseproces

4 De vorm en organisatie van het diagnose-instrument

In dit hoofdstuk worden de beoogde vorm en organisatie van het diagnose-instrument verder uitgewerkt. Daarbij wordt ingegaan op de onderdelen van het proces zoals geschetst in hoofdstuk 3. We gaan achtereenvolgens in op de doelgroep, de toegankelijkheid van het instrument, het soort instrument, de uitkomst van het instrument en de vervolgstappen na het invullen van het instrument. Met de werkgroepleden zijn op basis van de doelstellingen een aantal randvoorwaarden geformuleerd waar het diagnose-instrument in ieder geval aan moet voldoen (zie bijlage A voor de volledige lijst). Tijdens de werkgroepsessies en tussentijdse gesprekken zijn de randvoorwaarden verder uitgewerkt, waarbij aandacht was voor de vraag: hoe ziet de randvoorwaarde er in de praktijk uit? De uitwerking hiervan wordt in dit hoofdstuk beschreven.

4.1 De doelgroep van het instrument

Het instrument is breed toegankelijk voor *alle* burgers (natuurlijke personen) die een probleem hebben of denken te hebben met, in ieder geval ten dele, een juridisch karakter, en voor dat probleem een oplossing zoeken. Een inkomenstoets aan de voorkant is niet aan de orde. De inkomenstoets kan wel aan de orde komen bij te nemen vervolgstappen.

4.2 De toegankelijkheid van het instrument en ondersteuning door een professional

De leden van de werkgroep zijn voorstander van een brede toegankelijkheid van het instrument. Zodoende zijn er twee verschillende toegangswegen naar het instrument

uitgewerkt, namelijk de online toegang waar de rechtzoekende zelfstandig aan de slag kan, en de 'fysieke' toegang, waar de rechtzoekende samen met een professional aan de slag gaat⁴. In deze paragraaf worden beide toegangswegen verder toegelicht.

4.2.1 *De rechtzoekende kan zelfstandig het diagnose-instrument gebruiken en daarbij is altijd ondersteuning beschikbaar van een professional*

De rechtzoekende kan zelf via een website toegang tot het instrument verkrijgen en de diagnose zelfstandig doorlopen. Het is belangrijk om het instrument c.q. de website op termijn te integreren met online tools die al beschikbaar zijn, zoals JuLo van het Juridisch Loket. Hoe dit precies invulling krijgt, zal in het vervolgtraject verder uitgekristalliseerd worden (zie hoofdstuk 6).

Er is bij het zelfstandig doorlopen van het diagnose-instrument indien gewenst altijd ondersteuning van een professional beschikbaar. Dit kan op verschillende momenten en via verschillende kanalen (bijvoorbeeld via een (video)chat of telefonisch):

- a. Als de rechtzoekende op de website komt en hulp wil, is er direct een optie beschikbaar om contact te leggen met een professional;
- b. Als het de rechtzoekende om welke reden dan ook niet lukt om het instrument zelfstandig te doorlopen, kan hij contact opnemen met een professional die kan helpen met het invullen van het instrument. Dit kan bijvoorbeeld voorkomen als de rechtzoekende een vraag niet goed begrijpt, twijfelt over het juiste antwoord of

⁴ De 'fysieke toegang' betekent niet per definitie aanwezigheid op locatie. Het kan ook betekenen dat de professional samen met de rechtzoekende 'op afstand' het diagnose-instrument invult, bijvoorbeeld via beeldbellen of telefonisch.

- minder digitaal vaardig is. De professional kan meedenken en een toelichting geven op de vragen;
- c. Als de rechtzoekende na het invullen van het instrument een toelichting nodig heeft op de uitkomst, kan de rechtzoekende contact opnemen met een professional voor een toelichting en advies over de best passende vervolgstap. Het initiatief hiervoor ligt bij de rechtzoekende;
 - d. Als de rechtzoekende na het doorlopen van het diagnose-instrument een beroep wil doen op het stelsel van gefinancierde rechtsbijstand, in de vorm van een rechtshulp pakket of een verdergaande eerstelijns juridische ondersteuning, is in de meeste gevallen betrokkenheid van een professional nodig. Dit om te borgen dat de rechtzoekende inderdaad de best passende hulp ontvangt. In de werkgroep is geen eenduidigheid ontstaan over in welke situaties de betrokkenheid van een professional verplicht is. Hierover moet nog een besluit worden genomen (zie paragraaf 7.5).

4.2.2 *Het diagnose-instrument wordt door een breed scala aan organisaties gebruikt*

De leden in de werkgroep zijn voorstander van een breed scala aan organisaties die het instrument mogen gebruiken. De rechtzoekende kan met zijn/haar hulpvraag immers bij een breed scala aan organisaties binnenstappen. Dit zijn (lokale) organisaties in zowel het sociale als het juridische domein en zowel in de 1^e als de 2^e lijn. De professional gebruikt het instrument in het gesprek met de rechtzoekende om tot een goede diagnose voor het probleem te komen.

De organisaties en/of professionals die het instrument gaan gebruiken moeten voldoen aan bepaalde kwaliteitseisen, zodat de rechtzoekende kan vertrouwen op een goede diagnose en een goed advies (zie paragraaf 4.6). Tevens moet het instrument de objectiviteit en navolgbaarheid van de diagnose borgen, door het volgen van een vastgestelde werkwijze. Zo maakt het niet uit welke organisatie/professional het instrument gebruikt. De uitkomst van het instrument is (in principe) hetzelfde.

Welke organisaties er precies gebruik mogen maken van het diagnose-instrument om met de rechtzoekende tot een diagnose te komen, en aan welke kwaliteitseisen deze organisaties en/of professionals daarvoor moeten voldoen is onderwerp van discussie (zie paragraaf 7.4). Voorbeelden van organisaties die genoemd zijn, zijn het Juridisch Loket en sociaal raadslieden.

4.3 *Het soort instrument*

4.3.1 *Het instrument is digitaal beschikbaar en heeft een dossierfunctie*

Het diagnose-instrument is digitaal, via een website, beschikbaar. Daarbij is de wens van de werkgroepleden dat het instrument de mogelijkheid bevat om een profiel of dossier aan te maken om informatie op te slaan en toegankelijk te houden. Hierin wordt bijvoorbeeld de uitkomst van het instrument opgeslagen, maar kan de burger zelf ook bepaalde informatie uploaden. Op deze manier kan de informatie ook gedeeld worden bij overdracht of als de rechtzoekende zelf naar een professional gaat voor ondersteuning. Dit gebeurt alleen met instemming van de rechtzoekende, in het kader van privacywaarborging.

4.3.2 *De vormgeving van het instrument moet rekening houden met de gebruiker*

De rechtzoekende en de professional gebruiken in principe hetzelfde instrument met daarin dezelfde informatie en uitkomsten. Bij de ontwikkeling van het instrument moet in de vormgeving wel rekening gehouden worden met de bruikbaarheid voor beiden. In een gesprek van mens tot mens worden vooral open vragen gesteld en wordt de informatie versnipperd opgehaald, waarbij het zelfstandig doorlopen van het diagnose-instrument de vragen meer gericht of sturend moeten zijn. Daarnaast moet het instrument zo zijn ingericht dat het alleen uitvraagt wat nodig is, en niet meer dan dat (dus alleen relevante levensgebieden bij het probleem).

4.4 De uitkomst van het instrument en het advies van de professional

4.4.1 De uitkomst is direct beschikbaar voor de rechtzoekende

De uitkomst die uit het instrument volgt is direct beschikbaar voor de rechtzoekende nadat hij/zij zelfstandig het instrument heeft gebruikt. Deze uitkomst bevat een palet aan mogelijke vervolgstappen die de rechtzoekende kan zetten om te komen tot de meest passende hulp (zie paragraaf 5.2.3). Mocht de rechtzoekende behoefte hebben aan een nadere duiding en advies over de best passende vervolgstap dan is hiervoor een professional beschikbaar (zie paragraaf 4.2.1).

Als de professional het instrument in een gesprek met de rechtzoekende gebruikt, wordt de uitkomst uit het instrument aan de rechtzoekende teruggekoppeld en toegelicht. De professional geeft op basis van die uitkomst een advies over de best passende vervolgstap voor de rechtzoekende. Dit advies, waarvan duidelijk moet zijn voor de rechtzoekende hoe de professional daartoe gekomen is, wordt aan de uitkomst van het instrument toegevoegd. De uitkomst van het instrument en het advies van de professional zijn direct na het gesprek beschikbaar voor de rechtzoekende. De uitkomst met daarin opgenomen het advies van de professional heeft de vorm van een document dat in de digitale omgeving wordt geplaatst en/of een document dat wordt geprint en meegegeven aan de rechtzoekende. De uitkomst die uit het instrument komt en/of het advies dat de professional geeft, zijn niet bindend en de rechtzoekende is niet verplicht dit op te volgen.

4.4.2 In het advies kan de professional afwijken van de uitkomst van het instrument

Het instrument biedt de professional ruimte voor maatwerk. Dit houdt in dat van de uitkomst van het instrument afgeweken kan worden. Het instrument is 'slechts' een hulpmiddel voor rechtzoekende en professional. In het gesprek dat de professional met de rechtzoekende heeft, wordt wellicht meer informatie verkregen dan het instrument uitvraagt. Het advies geeft de professional op basis van de specifieke situatie van de rechtzoekende. Dit kan maatwerk vereisen om tot de best passende

vervolgstap(pen) voor de rechtzoekende te komen, zeker bij complexere situaties. De ervaring en expertise van de professional kan hierbij onontbeerlijk zijn.

Wanneer een professional in zijn advies afwijkt van de uitkomst van het instrument, moet hij dit moet beargumenteren en motiveren. Voor andere professionals moet het afwijkende advies ook navolgbaar zijn (gemotiveerd, uitlegbaar en begrijpelijk).

Het is belangrijk dat als de professional in zijn/haar advies afwijkt van de uitkomst van het instrument dit wordt vastgelegd in het instrument. Enerzijds met als doel om periodiek te kunnen onderzoeken waar veel 'afwijkingen' voorkomen en wat het resultaat was: wordt het probleem zo vaker opgelost? Dat zorgt voor een leereffect. Anderzijds is het voor de RvR van belang om te weten waarom er is afgeweken van de uitkomst van het diagnose-instrument, met het oog op de beoordeling van de aanvraag en een besluit over een rechtshulp pakket.

4.5 De vervolgstappen en wijze van overdracht

De uitkomst bestaat uit een palet aan mogelijke vervolgstap(pen) waaruit de rechtzoekende een keuze kan maken, eventueel ondersteund door een advies van een professional. Mogelijke uitkomsten zijn een (combinatie) van:

- a. Informatievoorziening waarmee de rechtzoekende zelf verder kan; ondersteuning van de rechtzoekende door een professional is niet nodig;
- b. (Verdergaande) eerstelijns juridische ondersteuning, bijvoorbeeld door het Juridisch Loket;
- c. Hulpverlening buiten het juridische domein, bijvoorbeeld het sociaal domein;
- d. Gebruik van een rechtshulp pakket (tweedelijns juridische ondersteuning).

Als de rechtzoekende ondersteuning wil ontvangen van een andere professional en/of organisatie (bovengenoemde uitkomsten b, c en d) kan de overdracht op verschillende wijzen plaatsvinden, waarbij de werkgroep heeft aangegeven dat het belangrijk is dat de overdracht warm is, zodat de rechtzoekende niet tussen wal en schip geraakt.

4.5.1 *Met goede informatievoorziening kan de rechtzoekende zelf aan de slag*

Op basis van de uitkomst van het instrument (en eventueel het advies van de professional) heeft de rechtzoekende voldoende handvatten om zelf aan de slag te gaan. Het instrument biedt de rechtzoekende ook laagdrempelige informatie die hem of haar kan helpen. Dit kan feitelijke informatieverstrekking zijn over bijvoorbeeld een geschillencommissie, de vakbond of rechtsbijstandverzekering, maar kan bijvoorbeeld ook een standaardbrief of ander document zijn dat de rechtzoekende kan gebruiken om zelfstandig zijn of haar probleem op te kunnen lossen.

4.5.2 *Een eerstelijns juridische professional kan (verdergaande) juridische hulp bieden*

De rechtzoekende kan als vervolgstap verdergaande ondersteuning ontvangen van een eerstelijns juridische professional. Als de eerstelijns juridisch professional het diagnose-instrument heeft gebruikt bij het ontrafelen van het probleem en vervolgens zelf hulp kan bieden, kan deze persoon de rechtzoekende direct verder helpen. Hiervoor kan wel een inkomenstoets nodig zijn. Verdergaande dienstverlening van het Juridisch Loket is bijvoorbeeld afhankelijk van of iemand Wrb-gerechtigde⁵ is.

4.5.3 *Voor (een deel van) de problematiek kan de rechtzoekende bij hulpverlening buiten het juridische domein terecht*

Een vervolgstap kan ook zijn dat de rechtzoekende voor (onderdelen van) zijn/haar probleem het beste buiten het juridische domein terecht kan, bijvoorbeeld bij de schuldhulpverlening of een sociaal wijkteam.

⁵ Wrb staat voor Wet op de rechtsbijstand. Wettelijk is geregeld in welke gevallen de overheid juridische ondersteuning bekostigt en wat de eigen bijdrage van de rechtzoekende is.

4.5.4 *Een rechtshulppakket als hulp voor de rechtzoekende*

De best passende vervolgstap kan ook een rechtshulppakket zijn waarbij de rechtzoekende gebruik kan maken van juridische hulp uit de tweede lijn, zoals die wordt geboden door advocaten, mediators of andere juridische specialisten. De rechtzoekende vraagt zelf een subsidie voor een rechtshulppakket aan. Vervolgens toetst de RvR de aanvraag: komt de rechtzoekende in aanmerking voor subsidie? Deze toets is in lijn met de huidige toets op inkomen en op het te behartigen belang⁶. Op basis van het instrument is de toets van de RvR gericht op een check op de navolgbaarheid en onderbouwing; het is nadrukkelijk niet de bedoeling de diagnose nog eens over te doen.

De uitkomst uit het diagnose-instrument of het advies van de professional geeft aan welke type ondersteuning passend kan zijn, maar niet wie de individuele dienstverlener is die die ondersteuning het beste kan bieden. Daarvoor geldt, in het geval van een rechtshulppakket, dat er een matching plaatsvindt door de RvR. In de praktijk kan het zo zijn dat, als een tweedelijns professional al betrokken is bij de diagnose, de uitkomst van het diagnose-instrument en/of het advies is dat deze professional geschikt is om verdere ondersteuning te bieden. Dan kan ook deze professional de beste match zijn in de systematiek van de RvR. De RvR zal wel altijd toetsen of deze professional voldoet aan de gestelde eisen voor dit type ondersteuning. Belangrijk is om hierbij rekening te houden met het recht op vrije keuze van tweedelijns hulpverlener (advocaat of mediator).

⁶ Voortgangsbrief Programma Rechtsbijstand (12 juli 2019).

4.5.5 De wijze van overdracht kan plaatsvinden op verschillende wijzen

De overdracht kan plaatsvinden op een (combinatie) van de volgende manieren:

- a. De rechtzoekende gaat zelf met het diagnosedocument naar een professional op basis van de uitkomst of het advies van de 'diagnosesteller';
- b. De diagnosesteller neemt telefonisch contact op met de professional die op basis van diagnose het beste hulp kan bieden, maakt een afspraak voor de rechtzoekende en geeft een inhoudelijke toelichting op de vraag/het probleem van de rechtzoekende;
- c. De diagnosesteller deelt het diagnosedocument via de mail met de professional die op basis van de diagnose het beste hulp kan bieden;
- d. Het diagnosedocument wordt in een digitaal dossier geplaatst, waarin de rechtzoekende meerdere professionals kan toelaten en ook aanvullende documenten kan uploaden.

Een warme overdracht vinden de werkgroepleden belangrijk. Daarbij moet rekening worden gehouden met het psychologisch contract dat door overdracht wellicht wordt doorbroken. Hoe deze overdracht plaatsvindt nadat de RvR de matching heeft ingericht moet later worden uitgedacht. Hoe en wat wordt overgedragen is wel afhankelijk van verschillende factoren:

- a. Het type professional: voor mediation deel je zo min mogelijk, voor andere hulpverlening waarschijnlijk meer;
- b. De urgentie van de vraag/het probleem: bij hoge urgentie deel je vaak meer, zodat sneller kan worden geïntervenieerd;
- c. Zelfredzaamheid en behoefte aan ondersteuning van de klant: afhankelijk van vaardigheden (taal en computer), ervaren mate van stress, opleidingsniveau;
- d. Escalatiegraad.

Als uitgangspunt is geformuleerd dat de rechtzoekende de regie houdt over zijn/haar eigen informatie. Dus als er iets gedeeld wordt met andere professionals gebeurt dat, in het kader van privacywaarborging, met toestemming van de rechtzoekende.



4.6 Kwaliteitswaarborg van het instrument en de diagnose

De werkgroepleden onderstrepen het belang van goede kwaliteitswaarborging van het diagnose-instrument en de uitkomst daarvan. Wanneer een professional betrokken is bij de diagnose, worden daaraan bepaalde eisen gesteld. Bijvoorbeeld dat deze professional iemand is met kennis van (juridische) conflictoplossing en de rechtspraak en werkzaam is bij een organisatie die aan bepaalde kwaliteitseisen voldoet. Er zijn verschillende wijzen waarop de kwaliteitsborging (van het instrument en de professional en/of organisatie) ingericht kan worden. In onderstaande deelparagrafen gaan we hier verder op in.

4.6.1 *Bij de ontwikkeling zorgdragen voor een inhoudelijk kwalitatief goed instrument*

Bij de ontwikkeling van het instrument moet gezorgd worden voor kwalitatief goede inhoud. Daarbij is het belangrijk dat het instrument inhoudelijk wordt ontwikkeld met in ieder geval nauwe betrokkenheid van de organisaties die ook aan de werkgroep hebben deelgenomen. Daarnaast moet de inhoud gevalideerd worden door burgers, praktijkdeskundigen en wetenschappers (zie verder hoofdstuk 6).

4.6.2 *Zorg voor een lerend instrument*

Bij de ontwikkeling van het instrument moeten procesafspraken worden gemaakt over de doorontwikkeling. Het is van belang dat het instrument 'lerend' is. Hiermee wordt bedoeld dat met de organisaties die het instrument gebruiken wordt afgesproken dat zij deelnemen aan monitoring en periodieke evaluatie en dat de data uit het instrument periodiek onderzocht gaat worden. Hierbij moeten ook wetenschappers, praktijkdeskundigen en burgers betrokken worden. Een goed voorbeeld is het eerder genoemde monitoren en evalueren van afwijkende adviezen (zie paragraaf 4.4.1). Hoe vaak komt dit voor? Is de rechtzoekende uiteindelijk goed geholpen? En geven de resultaten (bijvoorbeeld op effectiviteit en efficiëntie) aanleiding om het 'afwijkende advies' op te nemen in de inhoud van het instrument?

4.6.3 *Professionals die het instrument gebruiken zijn daarin geschoold*

De professionals die gebruik gaan maken van het instrument worden geschoold. Zo wordt geborgd dat de professionals die gebruikmaken van het instrument kwalitatief goede diagnoses kunnen stellen. Door de scholing in de regio te organiseren nemen professionals van verschillende lokale partijen deel, waardoor op de samenwerking op lokaal niveau wordt gestimuleerd.

Bij het inrichten van scholing wordt gedacht aan de volgende onderwerpen:

- a. Juridische problematiek, praktijk, conflictoplossingstheorie, doelgroepen rechtsbijstand;

- b. Oplossingsroutes en rechtshulp pakketten of, als die er niet zijn, inzicht in de huidige praktijk;
- c. De wijze waarop de matching door de RvR plaatsvindt, kennis van de matchingscriteria;
- d. Doel, functies en opbouw van het diagnose-instrument;
- e. De adviezen die uit het instrument kunnen komen;
- f. Gespreksvaardigheden (luisteren - samenvatten - doorvragen).

4.6.4 *De organisaties die het instrument gebruiken voldoen aan bepaalde kwaliteitseisen*

Om de kwaliteit van de diagnose voldoende te borgen, is door de werkgroep leden aangegeven dat ook de organisaties die gebruikmaken van het diagnose-instrument en zo betrokken zijn bij het stellen van een diagnose moeten voldoen aan bepaalde minimale (kwaliteits-)eisen. Voorbeelden van genoemde kwaliteitseisen zijn: competent in het stellen van een diagnose en inzicht in bredere sociale problematiek, onafhankelijkheid, objectief, goed bereikbaar voor doelgroepen (laagdrempelig), klantgericht, deelname aan monitoring en evaluatie het beschikken over een vorm van klachtrecht voor de rechtzoekende. Hoe deze kwaliteitseisen er precies uit gaan zien en wie er uiteindelijk gebruik mogen maken van het instrument, is nog onderwerp van discussie. Dit moet nog worden uitgewerkt. Daarbij is door de werkgroep het volgende ter overweging besproken:

- a. Het is belangrijk dat de toegang tot het diagnose-instrument breed is, waarbij ook organisaties uit het sociaal domein (op termijn) het instrument kunnen gebruiken;
- b. Bepaalde professionals die het instrument gaan gebruiken staan al ingeschreven in kwaliteitsregisters die voldoen aan verschillende kwaliteitseisen waarop ze worden gecontroleerd. Dit geldt bijvoorbeeld voor advocaten en mediators. Vanuit NOvA en MfN wordt aangegeven dat nieuwe kwaliteitseisen niet wenselijk zijn.

5 Inhoudelijke bouwstenen van het diagnose-instrument

In dit hoofdstuk wordt een schets gegeven van de inhoudelijke bouwstenen die onderdeel zijn van het diagnose-instrument. In de werkgroep is besproken waar de inhoud van het instrument aan moet voldoen. Vervolgens zijn aan de hand van verschillende persona's⁷ 'diagnosethema's' geïnventariseerd gericht op de informatie die nodig is om tot een goede diagnose te komen. Op basis hiervan onderscheiden we drie inhoudelijke bouwstenen. Deze bespreken we hieronder en illustreren we met behulp van een van de persona's die besproken is in de werkgroep. We sluiten het hoofdstuk af met een aantal punten die nadere uitwerking vragen voor het verder vormgeven en concretiseren van de inhoud. Tevens noemen we enkele initiatieven die hierbij input kunnen bieden.

We gaan in de beschrijving van de inhoudelijke bouwstenen van het instrument uit van de inhoud in de breedst mogelijke zin, zowel juridisch als niet-juridisch. Het instrument zal het echter zo vorm moeten krijgen dat deze brede inhoud flexibel en bovenal proportioneel ingezet kan worden om zo snel mogelijk te komen tot een diagnose en concrete vervolgstappen. De specifieke inhoud en de vorm van het instrument zijn afhankelijk van de verdere uitwerking en keuzes die gemaakt worden in het vervolgtraject. Een van de keuzes die wel is gemaakt is dat Strafrecht, Asielrecht, de Wet verplichte ggz (Wvvggz) en de Wet zorg en dwang (Wzd) geen onderdeel worden van de inhoud. Voor rechtshulpvragen binnen deze gebieden bestaan reeds duidelijke vastgestelde werkwijzen en vervolgstappen.

⁷ De persona's zijn ontwikkeld in de eerste werkgroep en zijn gevalideerd aan de hand van onderzoek van Panteia (doelgroepenanalyse en customer journeys in de rechtsbijstand, 2019).

5.1 Het instrument dient vier inhoudelijke punten te dekken

Er zijn vier punten waarover brede consensus bestaat dat er bij de diagnose inzicht in dient te worden verkregen. Dit betreft:

- a. De juridische problematiek/hulpvraag van de rechtzoekende;
- b. De niet-juridische problematiek/hulpvraag/relevante context van de rechtzoekende;
- c. De urgentie van de hulpvraag;
- d. De mate van ondersteuning die de rechtzoekende nodig heeft.

Deze punten zijn besproken in de werkgroep. De werkgroepleden zijn het onderling eens over het belang van deze punten. Het instrument dient ter ondersteuning van het inzichtelijk krijgen van deze vier punten. Er is echter nog geen consensus over hoe ver de juridische en niet-juridische problematiek en behoefte aan ondersteuning moet worden uitgevraagd en waar de grens ligt met het werk van de professional. Het diagnose-instrument is immers een hulpmiddel voor rechtzoekende en professional. De inhoud, als het gaat om de uitvraag van juridische en niet-juridische problematiek, komt in de volgende paragraaf aan de orde, maar is ook een punt dat in een vervolgtraject verder uitgewerkt dient te worden (zie ook paragraaf 5.3). Wat wel duidelijk is, is dat er een breed inzicht zou moeten ontstaan van het probleem. Het instrument moet zo zijn ingericht dat het alleen uitvraagt wat nodig is, en niet meer dan dat (dus alleen relevante onderwerpen worden uitgevraagd).

5.2 De inhoud van het instrument is op te delen in drie bouwstenen

Aan de werkgroep zijn vier persona's voorgelegd met verschillende problematiek met een verschillende mate van complexiteit (juridisch en niet-juridisch van aard) en verschillende persoonlijke situaties. Gezamenlijk is besproken welke informatie uitgevraagd moet worden om deze persona's goed te kunnen helpen en goed te kunnen adviseren over hun hulpvraag. Ook is besproken in welke volgorde informatie het best uitgevraagd kan worden. Hieruit blijkt dat het van belang is de rechtzoekende zijn of haar eigen verhaal te laten doen en dat er afhankelijk van de vraag vervolgens een aantal thema's zijn die uitgediept moeten worden om het probleem en de hulpvraag goed in beeld te krijgen.

Op basis van de gevoerde gesprekken in de werkgroep maken we onderscheid in drie verschillende bouwstenen:

1. Probleeminventarisatie, waarin de rechtzoekende zijn verhaal kan doen;
2. Probleemspecificatie, waarin de vraag en relevante context (bredere problematiek en/of persoonlijke situatie) in kaart worden gebracht;
3. Uitkomst, bestaande uit een probleembeschrijving en hulpvraag en een overzicht van de mogelijke vervolgstappen.



Figuur 2: Schematische weergave van de inhoudelijke bouwstenen van het diagnose-instrument

In figuur 2 zijn deze inhoudelijke bouwstenen schematisch weergegeven. In de onderstaande paragrafen werken we deze verder uit. In de praktijk zal de inhoud en omvang van met name bouwsteen 2 variëren, afhankelijk van de hulpvraag van de rechtzoekende.

5.2.1 De *probleeminventarisatie* gaat om het verhaal van de rechtzoekende

De probleeminventarisatie is de start van de diagnose en de eerste inhoudelijke bouwsteen van het instrument. Het doel van de probleeminventarisatie is een eerste beeld te krijgen van de hulpvraag. De diagnose begint met de rechtzoekende die vertelt wat er aan de hand is. Hiermee wordt de rechtzoekende centraal gesteld gedurende de diagnose.

De probleeminventarisatie heeft tot doel inzicht te bieden in een aantal aspecten van de hulpvraag van de rechtzoekende. Hierbij gaat het in ieder geval om de volgende punten:

- a. Waar gaat het om?
- b. Waar is behoefte aan?
- c. Wat is de urgentie van het probleem?
- d. Wat heeft men al gedaan om het op te lossen?
- e. Welke andere zorgen spelen er?

Deze punten kunnen uit het verhaal van de rechtzoekende naar voren komen in gesprek met de professional of worden door middel van een aantal (nader te formuleren) vragen uitgevraagd, wanneer de rechtzoekende zelfstandig het diagnose-instrument gebruikt.

De uitdaging voor de probleeminventarisatie door het verhaal van de rechtzoekende ligt in hoe deze ruimte in het instrument kan worden ingebouwd. Wanneer de rechtzoekende zelf online het instrument doorloopt, vraagt dit een andere vormgeving dan wanneer het instrument wordt ingevuld tijdens een gesprek tussen rechtzoekende en professional (zie paragraaf 4.3.2). De uitkomst van deze inhoudelijke bouwsteen is inzicht in het type probleem en hulpvraag en een eerste indicatie van de urgentie.

5.2.2 De *probleemspecificatie* gaat om het *scherp krijgen van vraag en context*

Na de inventarisatie volgt de specificatie van het probleem en de hulpvraag of hulpvragen van de rechtzoekende. De probleemspecificatie is de tweede inhoudelijke bouwsteen van het instrument. Het doel van deze bouwsteen is het concretiseren van de juridische en/of niet-juridische hulpvraag/-vragen en het in beeld brengen van de relevante context. Hoewel te benoemen als afzonderlijke thema's, zijn deze drie punten onderling sterk met elkaar verweven. Op inhoud kunnen ze afzonderlijk uitgewerkt worden, maar met de vormgeving van het instrument zal er rekening gehouden moeten worden met overlap.

De uitkomst van de probleemspecificatie is tweeledig, namelijk:

- a. De juridische vraag is verhelderd: rechtsvraag en context zijn zo concreet als gewenst in beeld gebracht en er is inzicht in de wederpartij, de conflictdynamiek/escalatiegraad en de behoefte van de rechtzoekende;
- b. Er is inzicht in (eventuele) bredere problematiek en factoren van invloed op de situatie en de route naar een oplossing.

Het instrument moet daarbij breed uitvragen op meerdere (relevante) rechts- en levensgebieden. Het instrument moet wel zo zijn ingericht dat het alleen uitvraagt wat nodig is, en niet meer dan dat (dus alleen relevante onderwerpen worden uitgevraagd).

In de uitwerking van deze bouwsteen onderscheiden wij een specificatie van de juridische hulpvraag en van de niet-juridische problematiek samen met de persoonlijke situatie.

Specificatie van de juridische vraag/vragen

De probleeminventarisatie heeft een eerste inzicht gegeven in de hulpvraag van de rechtzoekende en daarmee het rechtsgebied of de rechtsgebieden waarop de hulpvraag van toepassing is. Vervolgens dient de vraag in die mate gespecificeerd te

worden dat duidelijk is welke oplossingen of oplossingsrichtingen mogelijk zijn. Per rechtsgebied verschilt de benodigde informatie. De inhoud van het instrument moet per gebied worden uitgewerkt door deskundigen uit het veld.

Voor de uitwerking van de inhoud per rechtsgebied moeten verschillende dingen in beeld gebracht worden:

- a. Welke typen rechtshulpvragen spelen binnen dit rechtsgebied?
- b. Welke oplossingen zijn mogelijk voor de verschillende typen rechtshulpvragen?
- c. Welke informatie is nodig om een goede diagnose te kunnen stellen voor het type rechtsvraag en de mogelijke oplossingen? Of een goede verwijzing of goed advies?
- d. In hoeverre kunnen verschillende rechtshulpvragen gegroepeerd worden?

Per rechtsgebied kan een beslisboom met relevante vragen de basis vormen van de inhoud die wordt opgenomen in het instrument. Hierin moeten vragen over de wederpartij en de conflictdynamiek worden meegenomen.

In de werkgroep is meermalen de spanning benoemd tussen een brede diagnose en een specialistische diagnose. Hoe specifiek en diep dient de juridische hulpvraag te worden uitgevraagd met het diagnose-instrument? Inhoudelijk is hier geen besluit over genomen. Belangrijk bij de verdere uitwerking is dat scherp gekeken wordt welke informatie nodig is om een goed advies te kunnen geven over de weg(en) naar een oplossing. Het instrument moet niet log worden en de specialistische taken overnemen van de tweedelijns professional die wellicht de zaak gaat oppakken. Het doel is alleen te vragen naar de informatie die nodig is om mogelijke vervolgstappen te bieden aan de rechtzoekende en een goed onderbouwd advies te kunnen geven. Niet meer en niet minder dan dat.

Op het gebied van instrumenten voor een integrale oplossing bij rechtshulpvragen,

lopen verschillende initiatieven⁸. Voor de uitwerking van de juridische inhoud van het diagnose-instrument per rechtsgebied, is veel te leren van deze pilots. Allereerst over wat uitgevraagd moet worden om te komen tot een oplossing of advies, maar ook over hoe deze inhoud vertaald dient te worden in een bruikbare digitale tool. Met name op het gebied van echtscheiding lopen veel initiatieven (zie box 1). Er zijn nog geen harde resultaten, maar ook met het oog op te zetten stappen in de ontwikkeling van de inhoud en de vorm kan geleerd worden (zie hoofdstuk 6).

Bij de uitwerking van de inhoud is het van belang inhoudelijk aan te sluiten bij de parallelle trajecten rondom de ontwikkeling van rechtshulp pakketten en oplossingsroutes. De inhoud van het instrument, zowel de thema's en de uitgevraagde informatie dienen de juiste informatie op te leveren voor een advies en voor goede aansluiting op het vervolgtraject. Te meer waar het gaat om de aanvraag van een rechtshulp pakket is het van belang dat de inzichten die het instrument oplevert, de goede onderbouwing biedt op basis waarvan de RvR een besluit kan nemen en de rechtzoekende kan matchen aan een rechtshulpverlener.

Specificatie van de niet-juridische vraag/vragen en relevante context

Naast inzicht in de rechtshulpvraag heeft de probleeminventarisatie ook tot doel een eerste beeld te geven van de persoonlijke situatie van de rechtzoekende. Het kan zijn dat er aanvullende vragen en problemen spelen, maar ook dat er sprake is van belemmerende of (risico-)factoren of beschermende factoren. Voor de beoogde integrale aanpak worden op relevante levensgebieden de hulpvragen en situatie van de rechtzoekende goed uitgevraagd. Dit kan (deels) ook bij specificatie van de rechtshulpvraag aan bod komen, omdat specifieke aspecten van de persoonlijke situatie van de rechtzoekende vaak relevante context vormen.

⁸ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2021/01/11/bijlage-3-pilotoverzicht>.

Box 1: Inspiratie - Echtscheiding

Onder de subsidieregeling van de RvR lopen onder andere de pilots *Gezinsadvocaat* en de *Zelf-regieroute scheiden*⁹. Tevens is er een werkgroep *scheiden* die zich buigt over de triage en oplossingsrichtingen. Hier zit al veel kennis en wordt tevens veel kennis opgedaan over wat bij echtscheiding in kaart moet worden gebracht om te komen tot een goed advies aan de rechtzoekende.

Belangrijke punten voor de juridische inhoud bij een echtscheiding hebben we hieronder opgesomd. Dit is op basis van de bovengenoemde initiatieven en de bespreking met de werkgroep (zie ook figuur 3). Voor het onderdeel c hebben we ook voorbeeldvragen toegevoegd die gesteld kunnen worden:

- a. Persoonlijke gegevens van de rechtzoekende, partner en kinderen;
- b. Zorg voor de kinderen/het ouderschapsplan;
- c. Woonsituatie:
 - i. *Wonen jullie nog samen?*
 - ii. *Is er sprake van een koop- of huurwoning?*
 - iii. *Wil iemand in de huidige woning blijven wonen?*Maar ook, meer persoonlijk en dus in overlap met de specificatie van de niet-juridische vraag:
 - iv. *Weet je of het mogelijk is om huururgentie te krijgen en waar je dat moet aanvragen?*
- d. Inkomen en schulden;
- e. De verdeling van inboedel en vermogen;
- f. Verhouding tussen de rechtzoekende en partner en de mate van escalatie.

Wat precies uitgevraagd moet worden, hoe en in welke volgorde dient verder uitgewerkt te worden. Met het oog op een integrale oplossing van de vraag is het van belang goed in beeld te krijgen wat de rechtzoekende nodig heeft.

⁹ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2021/01/11/bijlage-3-pilotoverzicht>.

Per rechtzoekende en vraag verschilt de relevantie van levensgebieden. In de werkgroep kwam naar voren dat inzicht in de volgende punten belangrijke context biedt:

- a. Sociale netwerk;
- b. Draaglast/stress;
- c. Woonsituatie;
- d. Werk en inkomen;
- e. Financiële situatie.

Over welke levensgebieden opgenomen dienen te worden in het instrument is geen besluit genomen in dit traject. Voor het vaststellen hiervan kan aangesloten worden bij de Zelfredzaamheid-Matrix of kan deze als inspiratie dienen. Ook kan geleerd worden van pilots van de RvR. Met name de pilots *Huizen van het Recht* en *SJD¹⁰ in lokale context*, richten zich op het breed uitvragen van de problematiek van mensen om te komen tot passende oplossingen⁹.

Voor de uitwerking van de inhoud van het instrument met betrekking tot de niet-juridische vragen en relevante context is het volgende van belang:

- a. Verdere uitwerking van de inhoud met betrekking tot niet-juridische vragen en relevante context, dit betreft:
 - i. Een keuze voor welke levensgebieden dienen te worden opgenomen;
 - ii. Een uitwerking per leefgebied van vragen die gesteld dienen te worden om vast te stellen welke mate van niet-juridische ondersteuning nodig is en om inzicht te krijgen welke levensgebieden een risico vormen of juist beschermend zijn.
- b. Goede handvatten in het diagnose-instrument om een selectie te maken in welke levensgebieden relevant zijn om bij de diagnose verder uit te vragen.
- c. Concrete inhoudelijke uitwerking van de uitvraag of scoring van de zelfredzaamheid van de rechtzoekende.

¹⁰ Sociaal Juridische Dienstverlening.

Box 2: Inspiratie - de Zelfredzaamheid-Matrix

In het sociaal domein is veel ervaring opgedaan met het in kaart brengen van de vragen en problematiek van burgers. De Zelfredzaamheid-Matrix (ZRM¹¹) is een instrument dat breed wordt ingezet voor triage in het sociaal domein. Het instrument toetst de zelfredzaamheid op de levensgebieden inkomen, werk en opleiding, tijdsbesteding, huisvesting, huiselijke relaties, geestelijke gezondheid, lichamelijke gezondheid, middelengebruik, vaardigheden bij activiteiten van het dagelijks leven, sociaal netwerk, maatschappelijke participatie en justitie. Per leefgebied is aangegeven welke feitelijke omstandigheden bij welk niveau van zelfredzaamheid horen. Ook is per leefgebied een omschrijving gegeven van acute problematiek. Dit is interessant voor het diagnose-instrument, want zo biedt de ZRM naast inzicht in de zelfredzaamheid van de burger, ook inzicht in de mate van ondersteuning die noodzakelijk en/of gewenst is op een bepaald leefgebied.

De ZRM is een uitgebreid instrument en het is niet wenselijk deze in zijn geheel op te nemen in het diagnose-instrument. Het diagnose-instrument hoeft niet het hele sociaal domein te omvatten. Wel biedt de ZRM ter inspiratie een overzicht van levensgebieden met duidelijke omschrijvingen en indicatoren om te komen tot een integraal advies aan de rechtzoekende. Wanneer zelfredzaamheid als onderdeel wordt opgenomen in het instrument is het van belang dat in de uitwerking hiervan wordt geïnvesteerd, zodat voorkomen wordt dat overschatting van de zelfredzaamheid van de rechtzoekende leidt tot bijvoorbeeld hoger stress en verkeerde vervolgstappen.

¹¹ GGD Amsterdam & Gemeente Rotterdam. (2021). *Zelfredzaamheid-Matrix*
<https://www.zelfredzaamheidmatrix.nl/>.

5.2.3 De uitkomst beschrijft het probleem en de hulpvraag/-vragen en biedt een overzicht van de mogelijke vervolgstappen

De derde inhoudelijke bouwsteen van het diagnose-instrument is de uitkomst. Het doel van deze bouwsteen is tweeledig, namelijk een duidelijke probleembeschrijving en concrete hulpvraag enerzijds en een overzicht van de mogelijke vervolgstappen of oplossingsroutes anderzijds. In andere woorden: de uitkomst biedt inzicht in wat speelt, wat de hulpvraag is en de urgentie hiervan, wat de ondersteuningsbehoefte is van de rechtzoekende en wat het bredere palet aan vervolgstappen is voor de rechtzoekende. Dit vormt vervolgens de basis waarmee een professional een onderbouwd advies kan geven over de best passende vervolgstap in de route naar een oplossing. De uitkomst geeft daarnaast de basis voor een warme overdracht. Ook voor de rechtzoekende zelf biedt de uitkomst inzicht in de eigen hulpvraag, relevante context en mogelijke vervolgstappen.

De uitkomst uit het instrument bestaat uit de volgende vier punten:

- a. Een probleembeschrijving, bestaande uit een samenvatting en overzicht van de uitgevraagde informatie en gegeven antwoorden op de diagnosevragen;
- b. Een overzicht van het brede palet aan oplossingen en mogelijke vervolgstappen, variërend tussen:
 - i. Informatievoorziening waarmee de rechtzoekende zelf verder kan, volstaat; hieronder vallen ook acties als stappen naar organisaties en commissies die zijn ingesteld om de positie en rechten van burgers te borgen en behartigen (onder andere geschillen- en klachtencommissies);
 - ii. (Verdergaande) eerstelijns juridische ondersteuning, bijvoorbeeld door het Juridisch Loket;
 - iii. Hulpverlening buiten het juridische domein, bijvoorbeeld het sociaal domein;
 - iv. Een rechtshulp pakket (tweedelijns juridische ondersteuning).
- c. De urgentie van de hulpvraag;

- d. Een indicatie in hoeverre het voor eigen rekening is/onder de verzekering valt/persoon onder de Wrb valt (deze indicatie is nog geen formele inkomenstoets).

Het advies over welke oplossingsroute de rechtzoekende het beste kan volgen, op basis van de uitkomst, maakt geen deel uit van de inhoud van het instrument. Het instrument zelf geeft geen inhoudelijk advies of oordeel over de vraag en situatie van de rechtzoekende. Wanneer een rechtzoekende advies krijgt van een professional, dan kan (en dient) dit advies wel aan de uitkomst te worden toegevoegd.

5.3 Resumé en opvolging

5.3.1 Resumé: de inhoud van het instrument

De inhoud van het instrument dient te leiden tot inzicht in de juridische en niet-juridische hulpvraag van rechtzoekenden, de relevante context, de urgentie van de vraag en de behoefte aan ondersteuning. Tevens dient het instrument inzicht te geven in het palet aan mogelijke vervolgstappen voor de rechtzoekende. Om dit inzicht te bieden bestaat het diagnose-instrument uit drie inhoudelijke bouwstenen:

- a. Bouwsteen 1: probleeminventarisatie;
- b. Bouwsteen 2: probleemspecificatie, bestaande uit een juridisch en niet-juridisch onderdeel;
- c. Bouwsteen 3: uitkomst, bestaande uit een probleemomschrijving en mogelijke oplossingen.

Door uit te gaan van deze drie bouwstenen is rekening gehouden met het breed gedragen uitgangspunt dat de rechtzoekende centraal staat. Het begint met het verhaal van de rechtzoekende. In de uitkomst wordt rekening gehouden met de juridische hulpvraag en eventueel spelende bredere problematiek en relevante context. Tevens biedt de uitkomst een breed palet aan oplossingen, zodat de rechtzoekende zijn mogelijkheden kent en bewust overwogen kan worden door

rechtzoekende en professional of een juridische oplossing wel de beste is. Op basis hiervan kan gekeken worden naar een integrale oplossing.

5.3.2 Nadere uitwerking van de inhoud

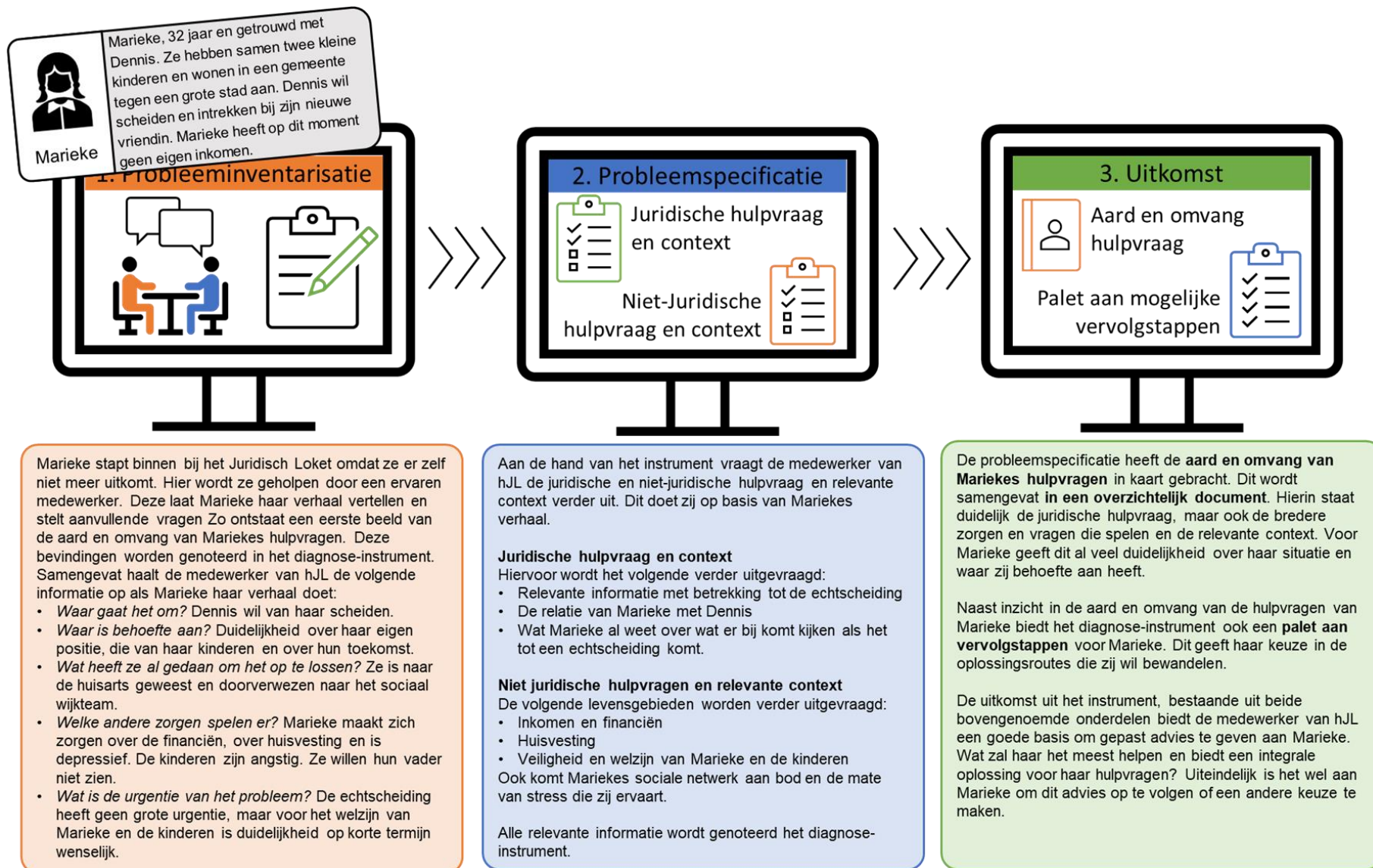
De inhoud van het diagnose-instrument is op elk van de drie bouwstenen nog in ontwikkeling. Er zijn verschillende punten die verder uitgewerkt en geconcretiseerd moeten worden. Van belang hierbij is de betrokkenheid van het veld, zowel met het oog op de uitwerking van de inhoud als voor de praktische uitvoerbaarheid. Dit laatste hangt ook samen met keuzes over de vorm van het instrument.

Wat nog moet worden uitgezocht, besloten en ingericht:

- a. Bouwsteen 1:
 - i. Welke informatie is nodig in de eerste fase van de diagnose om te weten wat verder uitgediept moet worden?
- b. Bouwsteen 2:
 - i. Inhoudelijke uitwerking per rechtsgebied:
 - Welke informatie dient te worden opgehaald om tot de juiste mogelijke vervolgstappen te komen?
 - Welke diagnosevragen moeten hiervoor gesteld worden?
 - Welke mogelijke uitkomsten zijn er?
 - ii. Welke levensgebieden moeten worden opgenomen in het diagnose-instrument?
 - iii. Inhoudelijke uitwerking per levensgebied:
 - Welke informatie is per levensgebied relevant?
 - Wat is veelvoorkomende problematiek?
 - Welke diagnosevragen moeten hiervoor gesteld worden?
 - Welke uitkomsten zijn er?
 - iv. Wanneer wordt iets wel uitgevraagd, wanneer niet?
 - v. Welke diagnosevragen kunnen wel en welke kunnen niet aan de rechtzoekende gesteld worden die zelfstandig het diagnose-instrument gebruikt?

- c. Bouwsteen 3:
 - i. Hoe dient de uitkomst van de diagnose wat betreft de probleembeschrijving en hulpvraag eruit te zien?
 - ii. Hoe dient het palet aan mogelijke vervolgstappen eruit te zien? Hoe concreet worden de vervolgstappen?
 - iii. Hoe kom je van diagnose tot het brede palet aan vervolgstappen?
- d. Waar en hoe integreer je checkvragen op urgentie en op zelfredzaamheid/behoefte aan ondersteuning?
 - i. Specifiek: in welke mate en op welke wijze dient zelfredzaamheid te worden meegenomen in de inhoud?
- e. Hoe zorg je ervoor dat de inhoud compleet is/zoveel mogelijk dekt, zonder dat het bureaucratisch of rigide wordt?

Voor alle bovenstaande punten zal gelden dat er keuzes gemaakt moeten worden - bijvoorbeeld door commissies ingesteld voor de uitwerking van bepaalde onderdelen - die in de praktijk getest dienen te worden (bijvoorbeeld door middel van pilots) en op basis van ervaring bijgesteld (zie paragraaf 6.2). Vanuit de werkgroep wordt het belang van dit testen en ontwikkelen in samenwerking met de praktijk en de wetenschap benadrukt.



Figuur 3: Illustratie van de inhoudelijke bouwstenen van het diagnose-instrument aan de hand van de persona Marieke, zoals besproken met de werkgroepleden

6 Stappen in het vervolgtraject

In dit hoofdstuk gaan wij in op de te zetten vervolgstappen voor de verdere ontwikkeling en implementatie van het diagnose-instrument en de uitgangs- en aandachtspunten die daarbij belangrijk zijn.

6.1 Ontwikkeling diagnose-instrument fasegewijs van klein naar groot

Binnen de werkgroep overheerst het gevoel dat de ontwikkeling van een diagnose-instrument een ambitieus, maar wel haalbaar traject is. Het ambitieuze karakter zit vooral in de (potentiële) veelomvattendheid van het instrument, en de neiging die wellicht kan ontstaan om het (te) veel functies tegelijk te laten vervullen. Die neiging is begrijpelijk, omdat er op dit moment veel verschillende instrumenten in gebruik of in ontwikkeling zijn, die raken aan de functionaliteit van een diagnose-instrument. Denk bijvoorbeeld aan de ontwikkeling van de digitale assistent van het Juridisch Loket (JuLo). Een vaak gehoorde wens is om deze verschillende functionaliteiten (uiteindelijk) te integreren in een veel- of zelfs allesomvattend instrument. Anderzijds: het instrument komt niet goed van de grond als er teveel 'gewicht' aan wordt gehangen.

Het advies voor het vervolgtraject is daarom om de ontwikkeling van het diagnose-instrument gefaseerd ter hand te nemen en klein te beginnen. Bijvoorbeeld door het eerst voor een of twee rechtsgebieden van a tot z uit te werken, het instrument te bouwen en in de praktijk uit te proberen via pilots. Als een van die rechtsgebieden ligt 'scheiden' voor de hand, omdat daarvoor momenteel al oplossingsroutes en diagnosedocumenten worden ontwikkeld en in het najaar van 2021 experimenten starten. Bovendien heeft de minister voor Rechtsbescherming begin 2021 extra middelen beschikbaar gesteld voor ondersteuning bij echtscheidingen, waar een groot knelpunt ligt voor zowel rechtzoekenden als sociaal advocaten. De Raad voor Rechtsbijstand geeft prioriteit aan de ontwikkeling van rechtshulp pakketten en

oplossingsroutes voor echtscheidingen. Deze zijn echter nog niet ontwikkeld. Ook moet eerst meer ervaring worden opgedaan met de werkzaamheid van rechtshulp pakketten en oplossingsroutes met daarin verschillende interventies en diensten voor bepaalde problematiek. Dit kan gedaan worden in een lerende aanpak waarin er een koppeling wordt uitgedacht tussen de interventies en diensten die een professional adviseert en hetgeen is opgenomen in de 'dienstencatalogus' van de RvR.

Naast 'scheiden' kan een tweede leefgebied worden gekozen om het diagnose-instrument verder op te ontwikkelen. Het verdient dan aanbeveling om een andersoortig rechtsgebied te selecteren waarop andere problematiek speelt dan bij echtscheidingen (bijvoorbeeld ontslag). Op die manier komt de variëteit in diagnoses en mogelijke uitkomsten in de ontwikkeling van het instrument goed tot zijn recht.

In een latere fase kunnen dan, als de kleinschalige implementatie succesvol is, andere rechtsgebieden worden ontwikkeld en geïmplementeerd, de groep gebruikers van het instrument worden vergroot en kan de functionaliteit worden uitgebreid. Bijvoorbeeld door de informerende functionaliteit van het instrument te vergroten of te integreren met andere bestaande instrumenten met een informerende functie. Houd er hoe dan ook rekening mee dat de ontwikkeling van het instrument en de validatie ervan in de praktijk een langdurig proces is dat enkele jaren kan duren. Immers: in de leer- en validatiecyclus rondom het instrument zijn meerdere iteratieslagen nodig waarin de effectiviteit van het diagnose-instrument in de praktijk gemeten moet worden, om het instrument zelf op basis daarvan te kunnen verfijnen en verbeteren. Zo ontstaat er uiteindelijk een in de praktijk gevalideerd diagnose-instrument dat de rechtzoekende helpt bij het vinden van de best passende oplossing voor zijn probleem.

6.2 Nauwe betrokkenheid praktijkdeskundigen en wetenschap is essentieel

Het is bij de verdere ontwikkeling van het diagnose-instrument essentieel om samen op te trekken met praktijkdeskundigen. Het advies is om per rechtsgebied een commissie in te stellen waarin verschillende disciplines vanuit de praktijk vertegenwoordigd zijn. Denk hierbij aan advocaten, mediators, medewerkers van het Juridisch Loket en de Raad voor Rechtsbijstand, sociaal raadslieden en andere professionals vanuit het sociaal domein. Belangrijkste taak van iedere commissie is om voor 'hun' rechtsgebied de diagnosevragen en mogelijke uitkomsten van het diagnose-instrument in detail uit te werken. Het is belangrijk om in deze commissies ook het perspectief van de rechtzoekende voldoende te laten terugkomen, bijvoorbeeld door ook een of meerdere vertegenwoordigers van cliëntenorganisaties in de commissies op te nemen. Om te zorgen dat de diagnosevragen en uitkomsten op een eenduidige manier tot stand komen voor verschillende gebieden, is het verstandig om de werkwijze per commissie zoveel mogelijk te standaardiseren en te zorgen voor goede begeleiding van de commissies. Overigens is de werkgroep er voorstander van dergelijke commissies permanent, dus ook na de implementatiefase, in stand te houden, omdat het instrument, vanuit de lerende en veranderende praktijk, nooit 'af' is.

Verdere aandachtspunten bij de ontwikkeling van de diagnosevragen per rechtsgebied zijn:

- a. Houd er rekening mee dat in een gesprek van mens tot mens (lees: tussen rechtzoekende en professional) andere vragen worden gesteld dan aan een rechtzoekende gesteld kunnen worden in een digitaal instrument: in een gesprek van mens tot mens worden vooral open vragen gesteld; in een instrument moeten de vragen meer gericht/sturend zijn, met duidelijke antwoordcategorieën;
- b. Houd er tevens rekening mee dat strategisch gedrag van de rechtzoekende of de invullende professional ter beïnvloeding van de uitkomst mogelijk is. Dit stelt hoge eisen aan de kwaliteit van de diagnosevragen.

Zodra het diagnose-instrument voor een bepaald gebied inhoudelijk is ontwikkeld en het instrument daadwerkelijk gebouwd is (in de vorm van een webapplicatie), dan kan het in de praktijk worden toegepast en kunnen professionals worden geschoold in het gebruik. Het verdient aanbeveling om dit in de vorm van een pilot te doen in bijvoorbeeld een bepaalde regio, of bij een beperkte groep rechtzoekenden of professionals. Zo kan kleinschalig worden proefgedraaid en worden geleerd van de ervaringen, zodat het instrument kan worden verbeterd en de kans op succes bij grootschaliger uitrol wordt vergroot. Bij de pilots worden ook wetenschappelijk geschoolde onderzoekers betrokken om in de praktijk te meten welke uitkomsten en adviezen worden afgegeven, hoe vaak die worden opgevolgd en of die, achteraf gezien, ook echt de best passende uitkomsten en adviezen waren. Deze informatie is belangrijk om de diagnose verder te verbeteren voor toekomstige rechtzoekenden. Op deze manier ontstaat een vanuit de praktijk onderbouwd en gevalideerd instrument.



6.3 Nauw aansluiten bij aanpalende trajecten

Zoals gezegd is het belangrijk om nauw aan te sluiten bij reeds lopende trajecten in het kader van de stelselherziening rechtsbijstand¹². Naast de eerder genoemde trajecten die lopen op het gebied van echtscheiding zijn dat in ieder geval de volgende:

- a. De innovatieve initiatieven die lopen in het kader van het subsidietraject van de Raad voor Rechtsbijstand. Hierin wordt onder andere instrumentarium ontwikkeld waarin informatie van de rechtzoekende in een eigen 'dossier' wordt bewaard voor raadpleging door professionals door de hele keten heen (mits de rechtzoekende daarvoor toestemming geeft). Dit vergroot de overdraagbaarheid van informatie en verkleint administratieve lasten en dubbel werk. Met name de pilots 'Dynamisch zaakstelsel' en 'Mijn Zaak' bieden op dit punt mogelijkheden. Bovendien kan vanwege de aard van de pilots ook geleerd worden over beslissingen die genomen moeten worden over de inrichting van een digitaal beschikbare tool, en over hoe inhoud en vorm op elkaar afgestemd kunnen worden. De ontwikkeltrajecten van deze pilots bieden interessante leermogelijkheden en input voor de ontwikkeling voor het diagnose-instrument;
- b. Divosa heeft een groot programma opgestart waarin gemeentelijke pilots worden uitgevoerd en geëvalueerd die gaan over de samenwerking op lokaal niveau tussen het juridische en sociale domein in het algemeen en een goede toegang tot het recht vanuit het sociale domein in het bijzonder. Dit programma van Divosa is relevant voor de doorontwikkeling van het diagnose-instrument omdat daarin juist een soepele verwijzing van de rechtzoekende tussen de verschillende domeinen cruciaal is om zijn of haar probleem goed op te kunnen lossen. Hoe kan een juridische professional bijvoorbeeld zorgen

¹² <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2021/01/11/bijlage-3-pilotoverzicht>.

voor een goede (warme) overdracht van een rechtzoekende in het sociaal domein?

- c. In de pilot 'Samenwerken in de eerste lijn' werken sociaal advocaten, sociaal raadslieden en medewerkers van het Juridisch Loket in Amsterdam, Nijmegen, Zwolle, Utrecht en Middelburg nauwer samen, met als doel sneller tot een passende oplossing voor rechtzoekenden te komen. De pilot concentreert zich op de rechtsgebieden vreemdelingenrecht, verbintenissenrecht (inclusief huurrecht en consumentenrecht), arbeidsrecht, sociale voorzieningen en sociale verzekeringen. De lessen die hier worden geleerd over samenwerking tussen professionals zijn naar verwachting goed bruikbaar voor de doorontwikkeling en implementatie van het diagnose-instrument;
- d. Op verschillende plekken wordt gewerkt aan de ontwikkeling van 'diagnosedocumenten'. Onder andere bij de Hogeschool Utrecht, specifiek gericht op rechtzoekenden waar multiproblematiek speelt. Dergelijke trajecten kunnen waardevolle input opleveren voor de eerder genoemde commissies.

6.4 Mogelijk tijdspad vervolgetraject ontwikkeling diagnose-instrument

Een tijdspad voor de eerste te nemen vervolgstappen in de ontwikkeling van het diagnose-instrument kan er op hoofdlijnen als volgt uitzien.

Tijdlijnen	Activiteiten
Mei 2021	Besluitvorming over doorontwikkeling diagnose-instrument (inclusief keuze voor twee prioritaire rechtsgebieden) en uitwerking plan van aanpak ¹³ . Dit plan van aanpak moet de komende jaren beslaan en duidelijk maken wanneer welke activiteiten worden ondernomen, in welke volgorde rechtsgebieden

¹³ De ontwikkeling en implementatie van andersoortige instrumenten, zoals de triagewijzer Acute Psychiatrie in de ggz en de RISC ketenbreed bij de reclassering, kunnen hierbij dienen als inspiratie.

	worden betrokken en hoe de genoemde aanpalende trajecten en het ontwikkeltraject rondom het diagnose-instrument goed op elkaar kunnen aansluiten en over en weer elkaars inzichten en resultaten kunnen benutten.
Juni - september 2021	<ul style="list-style-type: none"> • Ontwikkeling diagnosevragen en -uitkomsten voor de twee rechtsgebieden via een in te richten commissie per rechtsgebied • Ontwikkeling van scholing van professionals in het gebruik van het diagnose-instrument¹⁴ • Voorbereidingen voor digitalisering van het diagnose-instrument • Voorbereiding praktijkpilots
September 2021 - maart 2022	<ul style="list-style-type: none"> • Experimentele praktijkpilots voor twee rechtsgebieden, inclusief scholing van professionals • Continue monitoring en (lerende) evaluatie
April 2022	Eindevaluatie praktijkpilots en besluitvorming over ontwikkeling en implementatie diagnose-instrument voor andere rechtsgebieden

¹⁴ Wat is er nodig voor het ontwikkelen van scholing? Mogelijk is inspiratie op te doen bij rechtsbijstandsverzekeraars en scholing van advocaten.

7 Samenvatting en conclusies

In de inleiding schreven we dat dit onderzoek een verkenning is van hoe een diagnose-instrument voor de rechtsbijstand eruit kan zien, en wat precies de toegevoegde waarde van het instrument is voor (primair) de rechtzoekende en (secundair) de professionals in het stelsel van rechtsbijstand. De uitwerking in dit document is daarmee de basis voor verdere discussie en besluitvorming op politiek-bestuurlijk niveau over een eventueel ontwikkeltraject om te komen tot een volwaardig diagnose-instrument voor de uitvoeringspraktijk. In dit concluderende hoofdstuk brengen we de belangrijkste bevindingen uit de voorgaande hoofdstukken samen en trekken we een aantal overkoepelende conclusies.

7.1 Diagnose-instrument biedt snel en helder inzicht in waar de rechtzoekende terecht kan met zijn vraag, met aandacht voor onderliggende problematiek

Onder de bij dit ontwikkeltraject betrokken ketenpartners – hJL, JenV, MfN, NOvA, RvR en SWN - bestaat brede consensus dat een diagnose-instrument een belangrijk hulpmiddel kan zijn om de rechtzoekende snel en helder inzicht te geven in waar hij/zij terecht kan met zijn vraag¹⁵. Belangrijke meerwaarde is dat een diagnose-instrument helpt om onderliggende problematiek inzichtelijk te maken, ook als die niet juridisch van aard is. Dat maakt een integrale oplossing voor het probleem van de rechtzoekende mogelijk. Een belangrijke toevoeging hierbij is dat het diagnose-instrument 'slechts' een hulpmiddel is, voor rechtzoekende en professional. Het is niet een kwestie van het simpel invullen van een vragenlijst waaruit vervolgens een kant-en-klaar advies komt rollen. Afhankelijk van de specifieke situatie van de rechtzoekende kan maatwerk nodig zijn om de best passende vervolgstap(pen) te bepalen. De ervaring en expertise van een professional kan hierbij onontbeerlijk zijn,

zeker bij complexere situaties of in geval van beperkte zelfredzaamheid van de rechtzoekende, om tot een zo goed mogelijk advies voor hem of haar te komen.

7.2 De inhoud van het instrument moet de rechtzoekende ruimte bieden zijn verhaal te doen en een goede basis vormen voor een advies door een professional

Binnen de werkgroep bestaat consensus over de punten die het diagnose-instrument inzichtelijk moet maken. Dit sluit aan bij de punten die besproken zijn in de kerngroep, het Topberaad en de stukken richting de Tweede Kamer, namelijk:

- a. De juridische problematiek/hulpvraag van de rechtzoekende;
- b. De niet-juridische problematiek/hulpvraag/relevante context van de rechtzoekende;
- c. De urgentie van de hulpvraag;
- d. De mate van ondersteuning die de rechtzoekende nodig heeft, mede afhankelijk van diens zelfredzaamheid.

Van belang bij het inhoudelijke deel van de diagnose is dat hierin ruimte wordt gelaten voor de rechtzoekende om zijn verhaal te doen. De rechtzoekende staat centraal. Tevens dient de inhoud ruimte te bieden aan een breed palet aan oplossingen, zodat bewust overwogen wordt of een juridische oplossing wel de best passende is.

Op basis van bovenstaande kan de inhoud van het diagnose-instrument opgebouwd worden vanuit drie bouwstenen (zie figuur 4). Om goed zicht te krijgen wat er speelt, is het van belang dat de rechtzoekende zijn verhaal kan doen. Dit is waar het instrument mee dient te starten. Dit is de probleeminventarisatie (bouwsteen 1). Vervolgens is het van belang de problematiek, de vraag of vragen en de relevante context goed uit te vragen. Dit is de probleemspecificatie (bouwsteen 2). De inhoud

¹⁵ Met uitzondering van de gebieden Asielrecht, Strafrecht, Wvvgz en Wzd.

en omvang van dit onderdeel moeten afgestemd zijn op de hulpvraag van de rechtzoekende. Bij een complexe vraag of brede problematiek worden meer vragen gesteld om de aard en omvang goed in beeld te krijgen, dan bij een eenduidige vraag. De vragen die onder de probleemspecificatie gesteld worden, resulteren in een goede probleembeschrijving en inzicht in de mogelijke vervolgstappen. Dit is de uitkomst (bouwsteen 3). Deze uitkomst is navolgbaar en biedt de basis voor de rechtzoekende om zelf vervolgstappen te zetten of voor de professional om een advies te formuleren over de vervolgstappen.



Figuur 4: Schematische weergave van de inhoudelijke bouwstenen van het diagnose-instrument

De breedte en de diepte van de uitvraag op verschillende thema's, zowel juridisch als niet-juridisch, moeten nog worden vastgesteld. Voor de juridische inhoud is per rechtsgebied uitwerking door het veld gewenst. Voor de niet-juridische inhoud is samenwerking nodig met het sociaal domein. Het instrument moet wel zo zijn ingericht dat het op de inhoudelijke thema's alleen uitvraagt wat nodig is, en niet meer dan dat (dus alleen relevante onderwerpen worden uitgevraagd). Voor al deze punten geldt dat er keuzes gemaakt moeten worden die in de praktijk getest te worden en op basis van ervaring bijgesteld. Vanuit de werkgroep wordt het belang van dit testen en ontwikkelen in samenwerking met de praktijk en de wetenschap benadrukt.

7.3 Het digitale instrument is breed toegankelijk, de uitkomst van het instrument is direct beschikbaar en een professional kan een advies geven over de best passende vervolgstap op basis van de uitkomst van het instrument

De werkgroep is het erover eens dat het instrument laagdrempelig beschikbaar moet zijn voor alle rechtzoekenden, ongeacht inkomen, en dat er verschillende toegangswegen zijn voor hoe zij gebruik kunnen maken van het instrument. Enerzijds kan de rechtzoekende zelf gebruikmaken van het instrument via een toegankelijke website. Daarbij is te allen tijde een professional beschikbaar die bijvoorbeeld kan helpen met de diagnose of bespreken van de uitkomst van het instrument. Anderzijds kan de rechtzoekende zich ook melden bij een organisatie: dan wordt tijdens het gesprek met de professional gebruikgemaakt van het instrument bij het stellen van een diagnose. Welke organisaties een diagnose mogen stellen en hoe de kwaliteit van de diagnose geborgd kan worden, wordt nader toegelicht in paragraaf 7.4. De werkgroepleden onderstrepen het belang van kwaliteitswaarborgen aan zowel het instrument als de diagnose in geval er een professional bij betrokken is.

De uitkomst uit het instrument bevat een variëteit aan mogelijke vervolgstappen. Het diagnose-instrument onderscheidt grofweg de volgende:

- a. Informatievoorziening waarmee de rechtzoekende zelf verder kan, volstaat. Ondersteuning van de rechtzoekende door een professional is niet nodig;
- b. (Verdergaande) eerstelijns juridische ondersteuning, bijvoorbeeld door het Juridisch Loket;
- c. Hulpverlening buiten het juridische domein, bijvoorbeeld het sociaal domein;
- d. Gebruik van een specifiek rechtshulppakket (tweedelijns juridische ondersteuning).

In paragraaf 7.5 gaan we nader in op de vraag of het gebruik van het instrument en/of het inschakelen van een professional verplicht is in bepaalde situaties.

De professional kan een advies geven over de best passende vervolgstap. In dat advies kan de professional afwijken van de uitkomst van het instrument. Als de

vervolgstap een overdracht naar een andere professional is, zijn er verschillende wijzen voor hoe de rechtzoekende 'overgedragen' kan worden. Het digitale systeem biedt mogelijkheden om andere professionals toegang te geven tot de uitkomst van de diagnose en achterliggende informatie. Het is ook mogelijk dat professionals onderling contact hebben.



7.4 Welke organisaties een diagnose mogen stellen: spanningsveld tussen 'laagdrempelige toegang' en 'kwaliteitsborging'

In de werkgroep met ketenpartners is meerdere keren gesproken over de vraag welke organisaties een diagnose mogen stellen bij een rechtzoekende die zich meldt met een hulpvraag. Enerzijds is er de wens om dit zoveel mogelijk organisaties te laten zijn, binnen het juridische (zowel 1^e als 2^e lijn) en sociale domein, zodat de toegang tot het recht en het stelsel van rechtsbijstand voor de rechtzoekende zo laagdrempelig mogelijk is en er geen onnodige hordes of bureaucratie worden gecreëerd. Anderzijds is het belangrijk dat de kwaliteit van de diagnose voldoende geborgd is, zodat de rechtzoekende een zo goed mogelijk passend advies krijgt. Daaruit vloeit ook de eerder genoemde randvoorwaarde voort dat professionals die het instrument gebruiken hierin geschoold moeten zijn. Tussen 'laagdrempelige toegang' en 'kwaliteitsborging' kan echter een spanningsveld zitten. Beide zijn belangrijk voor de rechtzoekende.

De werkgroep is van mening dat de organisaties die betrokken (mogen) zijn bij het stellen van een diagnose aan bepaalde minimale (kwaliteits-)eisen moeten voldoen. Denk aan onafhankelijkheid, objectiviteit bij het stellen van diagnoses, inzicht in bredere sociale problematiek, laagdrempelige bereikbaarheid voor doelgroepen, klantgerichtheid, deelname aan monitoring en evaluatie en het beschikken over een vorm van klachtrecht en privacywaarborging (geheimhouding) voor de rechtzoekende. Ook als deze set eisen zo klein en laagdrempelig mogelijk wordt gehouden, kan deze al een flinke inperking betekenen van het aantal organisaties dat hieraan voldoet en zich (dus) met het stellen van diagnoses mag bezighouden. Hoe hoger de eisen, hoe minder organisaties er zijn waar de rechtzoekende terecht kan voor diagnose en advies.

Binnen de werkgroep bestaat er weerstand tegen het stellen van nieuwe kwaliteitseisen. Vanuit de NOvA en MfN wordt bijvoorbeeld aangegeven dat advocaten en mediators al aan kwaliteitseisen vanuit de eigen beroepsgroep moeten voldoen en dat daarop wordt toegezien. Nieuwe of andere eisen zijn daarom volgens

hen niet wenselijk. De onderzoekers benadrukken echter dat de huidige eisen vanuit de beroepsgroep niet voldoende zijn om te waarborgen dat alle advocaten en mediators ook voldoen aan de hierboven genoemde set aan eisen voor diagnosticeren in de eerste lijn. Binnen de sociale advocatuur zijn zeker advocaten werkzaam die vanuit hun ervaring goed een rol als diagnosesteller kunnen vervullen, maar dit geldt niet generiek voor alle advocaten. Denk aan advocaten die sterk gespecialiseerd zijn op een bepaald rechtsterrein, zoals het vreemdelingenrecht.

Op basis van de gevoerde discussies achten we het het meest realistisch dat een diversiteit aan organisaties diagnoses mag stellen bij rechtzoekenden, mits deze organisaties aan bepaalde minimale (kwaliteits-)eisen voldoen, zoals hierboven geschetst¹⁶. Dit betekent praktisch gezien dat het zwaartepunt bij het diagnosticeren in eerste instantie ligt bij het Juridisch Loket, als hoeder van de eerste lijn, sociaal raadsliden en een beperkte set andere organisaties (nader te bepalen). Belangrijk hierbij is een nauwe samenwerking tussen eerste en tweede lijn, zoals die nu in diverse pilots wordt vormgegeven. De groep diagnosestellers kan in de loop der tijd, als er meer ervaring is opgedaan met diagnosticeren en het diagnose-instrument verder uitontwikkeld is, verder worden uitgebreid. De onderzoekers achten een vorm van kwaliteitsborging nodig, omdat anders een belangrijk doel achter het diagnose-instrument, namelijk onderliggende problematiek in den brede inzichtelijk maken, in de knel kan komen. Met het oog op de brede toegankelijkheid van de diagnose voor rechtzoekenden, verdient het wel aanbeveling om de kwaliteitseisen aan organisaties zo laag mogelijk te stellen.

¹⁶ De ketenpartners zitten op dit punt niet op een lijn. De NOvA heeft in de werkgroep de zorg uitgesproken dat het stellen van eisen aan diagnosestellers leidt tot bureaucratie en extra drempels en daarmee de toegang tot het recht belemmert. De NOvA is er om die reden voorstander van geen organisaties (met name uit de eerste lijn) uit te sluiten als diagnosesteller. De NOvA wil de kwaliteit en objectiviteit van de diagnose waarborgen via de inhoud van het instrument. JenV heeft in de werkgroep

Voor de minimale set aan (kwaliteits-)eisen kan inspiratie worden opgedaan bij gangbare eisen binnen vergelijkbare organisaties en daar zoveel mogelijk op aansluiten. Het verdient aanbeveling om een 'kwaliteitstafel' of commissie van professionals in te richten die de minimale set gezamenlijk uitwerkt. De RvR kan hierbij een faciliterende en organisatorische rol vervullen. De kwaliteit van de diagnose is verder geborgd doordat professionals die diagnosticeren verplicht geschoold moeten zijn in het gebruik van het instrument. Deze professionals kunnen in geval van twijfel zo nodig een 'specialist' consulteren.

7.5 Inschakelen van een professional verplicht bij een rechtshulppakket of verdergaande hulpverlening in de eerste lijn

Een andere relevante vraag is of en wanneer het gebruik van het diagnose-instrument en/of het inschakelen van een professional verplicht is. Een, naar verwachting klein, deel van de rechtzoekenden zal zich 'in het stelsel' melden voor verdergaande juridische ondersteuning in de eerste of tweede lijn, zonder raadpleging van het diagnose-instrument of van een professional. Is dat straks toegestaan?

In de werkgroep is er consensus over het belang van een goede diagnose aan de voorkant, maar ook over dat het diagnose-instrument een hulpmiddel is voor rechtzoekende en professional om te komen tot die diagnose en geen doel op zich. Het diagnose-instrument moet volgens de werkgroep, vanuit de breedgedragen wens om te komen tot een zo toegankelijk mogelijk stelsel, niet een extra 'horde' zijn voor de rechtzoekende om te nemen of onbedoeld fungeren als een soort 'poortwachter.' Kortom: de werkgroep is er geen voorstander van om in alle situaties het gebruik van

het belang benadrukt van een kwalitatief goede diagnose die de rechtzoekende echt verder helpt. De diagnosestellers moeten daarom aan bepaalde kwaliteitseisen voldoen. Tevens hecht JenV aan objectiviteit bij het stellen van de diagnose. Dat betekent volgens JenV diagnosticeren in de eerste lijn, of in ieder geval onder verantwoordelijkheid van de eerste lijn.

het diagnose-instrument verplicht te stellen. Tevens heeft de werkgroep de verwachting uitgesproken dat als het diagnose-instrument op termijn gevalideerd is en gevuld met objectieve informatie dat het als *best practice* gezien gaat worden en gebruik ervan steeds vanzelfsprekender wordt, ook bij lichtere problematiek.

Een deel van de rechtzoekenden zal, als ze het diagnose-instrument hebben doorlopen, voldoende geïnformeerd zijn over de mogelijke vervolgstappen die zij kunnen zetten en daarin zelfstandig een goede keuze kunnen maken, ook zonder betrokkenheid van een professional. Een ander deel van de rechtzoekenden heeft wellicht een complexer probleem waarvoor betrokkenheid van een professional, bijvoorbeeld van het Juridisch Loket, gewenst is om te komen tot een goede vervolgstap richting een oplossing voor het probleem. In de werkgroep is er consensus over dat betrokkenheid van een professional om te komen tot een goede diagnose in de meeste gevallen gewenst is bij verwijzing naar een rechtshulp pakket of gespecialiseerde hulpverlener in de eerste lijn. Dit om goed te kunnen borgen dat de rechtzoekende inderdaad de best passende hulp ontvangt.

Gelet op de bovenstaande analyse achten wij de volgende uitwerkingsrichting het meest passend: bij de diagnose is een vorm van betrokkenheid van een professional verplicht bij doorgeleiding naar een rechtshulp pakket of verdergaande hulpverlening in de eerste lijn, maar uitzonderingen zijn mogelijk, met name in geval van hoge urgentie en/of tijdsdruk. Deze uitzonderingen moeten op voorhand duidelijk omschreven en vastgesteld zijn, om te voorkomen dat de uitzondering de regel wordt¹⁷.

¹⁷ Deze conclusie wordt op hoofdlijnen gedeeld door de ketenpartners in de werkgroep. Wel wordt er verschillend aangekeken tegen het toestaan van uitzonderingen. De MfN pleit er voor om de regels voor uitzonderingen niet volledig dicht te timmeren, om ruimte te laten voor reële uitzonderingssituaties die op voorhand nog niet zijn voorzien. De RvR geeft aan dat het wenselijk kan zijn om zeer

Als een professional betrokken is bij het stellen van de diagnose en het advies, dan is gebruik van het diagnose-instrument (zeer) wenselijk en wordt dat gestimuleerd. In geval van eenvoudige of zeer eenduidige problematiek van de rechtzoekende, dan is het voorstelbaar dat gebruik van het diagnose-instrument geen toegevoegde waarde heeft.

7.6 Ontwikkeltraject met gedeeld eigenaarschap en een trekkende rol van het Juridisch Loket

De werkgroep is het er unaniem over eens dat het bij de verdere ontwikkeling en implementatie van het diagnose-instrument belangrijk is om alle ketenpartners, zeker ook vanuit de uitvoeringspraktijk, nauw te blijven betrekken. Dit zorgt voor de juiste inhoudelijke inbreng én commitment van partijen. Het vervolgtraject moet daarom zo worden ingericht dat een gedeeld eigenaarschap ontstaat en ook zo wordt gevoeld (zie paragraaf 7.7).

Tegelijkertijd zal er een partij moeten zijn die de *lead* neemt in de organisatie en aansturing van het verdere ontwikkelproces en, uiteindelijk, ook kan fungeren als beheerder van het diagnose-instrument. Hieronder valt ook de verantwoordelijkheid voor bijvoorbeeld kwaliteitsborging, validatie en evaluatie. De besluitvorming over de toekomstige beheerder van het diagnose-instrument kan op een later moment in de tijd worden genomen. Het is wel van belang om op korte termijn een partij aan te wijzen als 'trekker' van het verdere ontwikkeltraject, omdat dat al op korte termijn moet starten. Het Juridisch Loket kan deze trekkersrol volgens de werkgroep het beste vervullen; hJL heeft immers een belangrijke en prominente rol in de eerste lijn. Belangrijk hierbij zijn een nauwe betrokkenheid van andere partners en goed gebruik

zelfredzame rechtzoekenden ook toegang te bieden tot de tweede lijn zonder tussenkomst van een eerstelijns professional. JenV hecht aan een verplichte betrokkenheid van een eerstelijns professional, behoudens goed afgebakende uitzonderingssituaties, juist om een brede beoordeling van de problematiek te borgen.

van de kennis en informatie waarover de RvR beschikt met betrekking tot het stelsel van rechtsbijstand.

Het gedeelde en gezamenlijke eigenaarschap kan worden ingevuld door een gezamenlijke stuurgroep in te richten met alle ketenpartners en met daarin ook ervaren professionals, die formeel fungeert als (gezamenlijk) opdrachtgever voor het ontwikkeltraject. Voor het brede commitment is het belangrijk om bij de inrichting van dit gedeelde opdrachtgeverschap ook ketenpartners en professionals vanuit het sociaal domein voldoende te betrekken.

7.7 Vervolgtraject: ontwikkel het diagnose-instrument fasegewijs van klein naar groot, met betrokkenheid van praktijkdeskundigen en wetenschap

Binnen de werkgroep overheerst het gevoel dat de ontwikkeling van een diagnose-instrument een ambitieus, maar wel haalbaar traject is. Het ambitieuze karakter zit vooral in de (potentiële) veelomvattendheid van het instrument, en de neiging die wellicht kan ontstaan om het (te) veel functies tegelijk te laten vervullen. Die neiging is begrijpelijk, omdat er op dit moment veel verschillende instrumenten in gebruik of in ontwikkeling zijn die raken aan de functionaliteit van een diagnose-instrument. Een vaak gehoorde wens is om deze verschillende functionaliteiten (uiteindelijk) te integreren in een veelomvattend instrument. Anderzijds: het instrument komt niet goed van de grond als er teveel 'gewicht' aan wordt gehangen.

Het advies voor het vervolgtraject is daarom om de ontwikkeling van het diagnose-instrument gefaseerd ter hand te nemen en klein te beginnen. Bijvoorbeeld door het eerst voor een of twee gebieden van a tot z uit te werken, het instrument te bouwen en in de praktijk uit te proberen via pilots. Als een van die gebieden ligt 'scheiden' voor de hand, omdat daarvoor momenteel al oplossingsroutes en diagnosedocumenten worden ontwikkeld en in het najaar van 2021 experimenten starten. Het is raadzaam om voor dit gebied samen op te trekken en hiervoor een werkgroep met hoofdzakelijk professionals in het leven te roepen, en te borgen dat het perspectief van de rechtzoekende hierin voldoende terugkomt.

Naast 'scheiden' kan een tweede gebied worden gekozen om het diagnose-instrument verder op te ontwikkelen. De verdere ontwikkeling moet, zoals gezegd, met nauwe betrokkenheid van professionals vanuit de uitvoeringspraktijk én met wetenschappers plaatsvinden. Op die manier ontstaat een vanuit de praktijk onderbouwd en gevalideerd instrument.

In een latere fase kunnen dan, als de kleinschalige implementatie succesvol is, andere rechtsgebieden worden ontwikkeld en geïmplementeerd, de groep gebruikers van het instrument worden vergroot en de functionaliteit worden uitgebreid. Bijvoorbeeld door de informerende functionaliteit van het instrument te vergroten of te integreren met andere bestaande instrumenten met een informerende functie. Houd er hoe dan ook rekening mee dat de ontwikkeling van het instrument en de validatie ervan in de praktijk een langdurig proces is dat enkele jaren kan duren. Immers: in de leer- en validatiecyclus rondom het instrument zijn meerdere iteratieslagen nodig waarin de effectiviteit van het diagnose-instrument in de praktijk gemeten moet worden, om het instrument zelf op basis daarvan te kunnen verfijnen en verbeteren. Zo ontstaat er uiteindelijk een in de praktijk gevalideerd diagnose-instrument dat de rechtzoekende helpt bij het vinden van de best passende oplossing voor zijn of haar probleem.

Bijlage A - Randvoorwaarden van het diagnose-instrument

In de werkgroep 'Ontwikkeling diagnose-instrument rechtsbijstand' is gesproken over de randvoorwaarden waaraan het instrument moet voldoen. Deze zijn initieel tot stand gekomen op basis van interviews met ketenpartners, van besprekingen in de kerngroep/het topberaad, en op basis van de stukken richting de Tweede Kamer. In de werkgroep zijn deze vervolgens besproken en aangescherpt. Dat heeft geresulteerd in de volgende set randvoorwaarden waaraan het diagnose-instrument moet voldoen. Deze heeft de werkgroep vervolgens als startpunt genomen voor de verdere schets van het diagnose-instrument, zoals beschreven in deze rapportage: wat betekenen deze doelstellingen en randvoorwaarden voor de inhoud van het diagnose-instrument, de vorm ervan en voor de organisatie eromheen?

Nr.	Omschrijving randvoorwaarde
Randvoorwaarden voor de inhoud	
1	Het instrument geeft inzicht in zowel de juridische als niet-juridische problematiek van de rechtzoekende
2	Het instrument geeft inzicht in de urgentie van de hulpvraag
3	Het instrument geeft een inschatting van de zelfredzaamheid van de burger
Randvoorwaarden voor wie het instrument gebruikt	
4	Het instrument wordt objectief en navolgbaar toegepast door een partij die geen direct belang heeft bij de uitkomst of de verwijzing
5	Het instrument kan door meerdere organisaties worden toegepast, maar deze moeten wel aan bepaalde (kwaliteits-)eisen voldoen
6	Alle professionals die het instrument gebruiken zijn hierin geschoold
7	(Delen van) het instrument kan de rechtzoekende zelf invullen, maar er is altijd ondersteuning beschikbaar van een professional
Randvoorwaarde voor de doelgroep	
8	Het instrument is breed toegankelijk voor rechtzoekenden, ook als zij net boven de inkomensgrens van de Wrb zitten

Nr.	Omschrijving randvoorwaarde
9	Een warme overdracht is belangrijk. De wijze waarop is afhankelijk van de zelfredzaamheid en behoefte aan ondersteuning van de rechtzoekende. De rechtzoekende houdt regie over zijn eigen informatie. Waar nodig hebben professionals onderling direct contact
Randvoorwaarden voor de inzet	
10	Het instrument is digitaal beschikbaar
11	Het instrument wordt volgens een vastgelegde werkwijze uitgevoerd, maar biedt de professional ruimte voor maatwerk
12	Het instrument wordt gevalideerd door wetenschappers en praktijkdeskundigen en wordt periodiek geëvalueerd en verbeterd
Randvoorwaarden voor de uitkomst	
13	De uitkomst die uit het instrument volgt, is direct beschikbaar voor de rechtzoekende
14	De uitkomst die uit het instrument komt, is niet bindend en de rechtzoekende is niet verplicht het advies op te volgen
15	Een professional die het instrument gebruikt, kan beargumenteerd, doch navolgbaar, afwijken van de uitkomst die volgt uit het instrument