

1 | 14

Justitiële verkenningen

Toegankelijkheid van het recht

Versijnt 6 maal per jaar • jaargang 40 • maart

BOOM | **LEMMA**
UITGEVERS



Wetenschappelijk Onderzoek- en
Documentatiecentrum
Ministerie van Veiligheid en Justitie

Justitiële verkenningen is een gezamenlijke uitgave van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum van het ministerie van Veiligheid en Justitie en Boom Lemma uitgevers. Het tijdschrift verschijnt zes keer per jaar.

Redactieraad

drs. A.C. Berghuis
dr. A.G. Donker
prof. dr. H. Elffers
dr. B. van Gestel
dr. R.P.W. Jennissen
dr. B. Rovers
dr. mr. M.B. Schuilenburg
mr. dr. P.A.M. Verrest

Redactie

mr. drs. M.P.C. Scheepmaker

Redactiesecretariaat

tel. 070-370 65 54
e-mail infojv@minvenj.nl

Redactieadres

Ministerie van Veiligheid en Justitie,
WODC
Redactie Justitiële verkenningen
Postbus 20301
2500 EH Den Haag
tel. 070-370 71 47
fax 070-370 79 48

WODC-documentatie

Voor inlichtingen: Infodesk WODC,
e-mail: wodc-informatiedesk@minvenj.nl, internet: www.wodc.nl

Abonnementen

Justitiële verkenningen wordt gratis verspreid onder personen die beleidsmatig werkzaam zijn ten behoeve van het ministerie van Veiligheid en Justitie. Wie in aanmerking denkt te komen voor een gratis abonnement, kan zich schriftelijk of per e-mail wenden tot het redactiesecretariaat: infojv@minvenj.nl. Andere belangstellenden kunnen zich richten tot Boom Lemma uitgevers. De abonnementsprijs bedraagt € 151 (excl. btw, incl. verzendkosten) voor een plus-

abonnement. Een plusabonnement biedt u naast de gedrukte nummers tevens het online-archief vanaf 2002 én een e-mailattending. Het plusabonnement kunt u afsluiten via www.boomlemmatijdschriften.nl. Of neem contact op met Boom distributiecentrum via tel. 0522-23 75 55 of e-mail tijdschriften@boomdistributiecentrum.nl.

Abonnementen kunnen op elk gewenst tijdstip ingaan. Valt de aanvang van een abonnement niet samen met het kalenderjaar, dan wordt over het resterende gedeelte van het jaar een evenredig deel van de abonnementsprijs in rekening gebracht. Het abonnement kan alleen schriftelijk tot uiterlijk 1 december van het lopende kalenderjaar worden opgezegd. Bij niet-tijdige opzegging wordt het abonnement automatisch voor een jaar verlengd.

Uitgever

Boom Lemma uitgevers
Postbus 85576
2508 CG Den Haag
tel. 070-330 70 33
fax 070-330 70 30
e-mail info@boomlemma.nl
website www.boomlemma.nl

Ontwerp

Tappan, Den Haag

Coverfoto

© Peter Hilz/Hollandse Hoogte

ISSN: 0167-5850

Opname van een artikel in dit tijdschrift betekent niet dat de inhoud ervan het standpunt van de Minister van Veiligheid en Justitie weergeeft.

Inhoud

Voorwoord	5
<i>G. Corstens en R. Kuiper</i>	
De toegang tot de rechter in een moderne rechtsstaat. Ukpunten voor een concrete vormgeving	10
<i>A.T. Marseille</i>	
Burgers in bezwaar en beroep. Over de toegankelijkheid van het bestuursrecht	20
<i>J. Hodgson</i>	
De rol van de advocaat tijdens detentie en verhoor op het politiebureau. Een vergelijkende studie	37
<i>A. Klijn</i>	
Stroomverleggingen in de Nederlandse geschilbeslechtingdelta. Terugblikken en vooruitkijken met twee gesprekspartners	50
<i>M. ter Voert</i>	
Toegang tot recht in beweging. Over burgers en hun oplossingsstrategieën	62
<i>J.H. Verdonschot</i>	
De technologie van toegang tot het recht	77
<i>S.L. Peters en L. Combrink-Kuiters</i>	
Het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand in roerige tijden	93
Summaries	114
Internetsites	118
Congresagenda	120
WODC: website en rapporten	125

Voorwoord

'Bij het vaststellen van zijn burgerlijke rechten en verplichtingen of bij het bepalen van de gegrondheid van een tegen hem ingestelde vervolging heeft een ieder recht op een eerlijke en openbare behandeling van zijn zaak, binnen een redelijke termijn, door een onafhankelijk en onpartijdig gerecht dat bij de wet is ingesteld.'

Artikel 6 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) laat niets aan duidelijkheid te wensen over, zo lijkt het. De praktijk van het afgelopen decennium laat echter zien dat de officiële rechtspraak overbelast is geraakt, hoge kosten met zich meebrengt en veelal traag werkt.

Om de groeiende kosten van de rechtspraak te beteugelen poogde het vorige kabinet-Rutte kostendekkende griffierechten in te voeren, een plan waarvoor uiteindelijk onvoldoende politieke steun bestond. Het huidige kabinet is voornemens om de griffierechten in hogerberoepszaken fors te verhogen. Tegelijkertijd wordt ook bezuinigd op de door de overheid gefinancierde rechtsbijstand. En het plan om de vergoeding voor strafrechtadvocaten in de fase van het voorarrest flink te verlagen leidde afgelopen november zelfs tot een heuse advocatenstaking van één dag. Een en ander maakt duidelijk dat achtereenvolgende kabinetten – onder druk van de economische crisis en de bezuinigingen – bezig zijn de toegang tot de rechtspraak te beperken door het opwerpen van financiële barrières. Burgers – met uitzondering van de laagste inkomensgroepen – worden geacht de kosten van een juridische procedure zelf te dragen of dit risico af te dekken door middel van een rechtsbijstandverzekering.

Daarnaast is er een tendens om toegang tot het recht niet langer uitsluitend te interpreteren als toegang tot de rechter. Binnen de overheid wordt gekeken naar mogelijkheden om het aantal procedures waarbij de overheid zelf partij is te verminderen, bijvoorbeeld door slimmere regelgeving en door geschillen te dejuridificeren.

Vooraf buiten de overheid is er een expansie van mogelijkheden tot conflictbeslechting. Het gaat dan niet alleen om al langer bestaande vormen van mediation, arbitrage en 'rijdende rechters', maar ook om conflictbeslechting met behulp van internet, bijvoorbeeld via juridische beslismachines zoals modria.com, waarmee de veilingsite eBay al

vele miljoenen conflicten heeft beslecht. Dankzij de nieuwe informatie- en communicatietechnologie wordt in ieder geval tegemoetgekomen aan de wens van veel burgers en bedrijven om snel tot een oordeel te komen. Vaak ook worden conflicten opgelost op een manier die voorheen nog niet mogelijk was. Er is dus meer aan de hand dan substitutie van overheidsrechtspraak, het gaat ook om een breder palet van mogelijkheden tot conflictoplossing.

Tegen deze achtergrond is de vraag gerechtigd wat een en ander zou kunnen betekenen voor de taken van de overheidsrechtspraak in de toekomst. Voor het strafrecht en het bestuursrecht, waar de burger tegenover de overheid staat, lijkt het evident dat daarin de onafhankelijke rechter een belangrijke rol blijft spelen. Maar voor het civiele recht geldt dat wellicht minder. Gaan we naar een ontwikkeling toe waarin overheidsrechtspraak pas in laatste instantie wordt ingeschakeld, nadat allerlei andere vormen van geschilbeslechting zijn beproefd? En in hoeverre is die ontwikkeling al gaande? En wat zijn de gevolgen voor het gezag en de legitimiteit van de overheid als deze niet meer vanzelfsprekend de instantie is waar burgers hun recht 'halen'? Of moet de overheid zelf meer inzetten op nieuwe technologieën om een breed toegankelijke rechtspraak te garanderen? In dit themanummer van *Justitiële verkenningen* worden deze onderwerpen uitgebreid belicht.

In het eerste artikel beklemtonen Geert Corstens en Reindert Kuiper dat vrijwel niemand zal ontkennen dat toegang tot de onafhankelijke rechter tot de fundamenteën van de rechtsstaat behoort. Maar zodra dit uitgangspunt concreet vorm moet worden gegeven, barst de discussie los. Immers, onbepaald kan de toegang tot de rechter niet zijn, daarvoor is rechtspraak te duur en zijn de zaken te talrijk. De auteurs geven een aanzet tot het formuleren van ijkpunten met behulp waarvan kan worden nagegaan of de toegang tot de rechter voldoende gewaarborgd is en in hoeverre beoogde maatregelen die toegang beïnvloeden. Zij schetsen drie ontwikkelingen die in dit verband belangrijke vragen oproepen: (1) de toegenomen behoefte aan snelle, eenvoudige en goedkope geschilbeslechting van goede kwaliteit en aan gespecialiseerde geschilbeslechting, (2) de opkomst van alternatieve handhavingstrajecten, zoals de bestuurlijke boete en de OM-beschikking, en (3) de internationalisering en europeanisering van het recht en de daarmee samenhangende stroom van nieuwe wet- en regelgeving. Betoogd wordt dat de rol van de onafhankelijke rechter in al deze ont-

wikkelingen direct en/of indirect van cruciale betekenis is. Toegang tot de rechter mag dan ook geen luxegoed worden, aldus de auteurs. Het Nederlandse bestuursrecht voorziet in twee fasen van procederen voor de burger die een overheidsbesluit wil aanvechten: eerst wordt bij het bestuursorgaan dat het besluit heeft genomen een bezwaarschrift ingediend; pas daarna volgt een eventuele gang naar de rechter, de beroepsprocedure. Bert Marseille beschrijft de veranderingen die zich in de afgelopen jaren hebben voorgedaan in bestuursrechtelijke geschillen. Meer en meer gaan bestuursorganen over tot een informele afhandeling van bezwaren. Dit houdt in dat ze hun discretionaire bevoegdheden (beleidsvrijheid) gebruiken om te kijken of de regeltoepassing kan worden toegesneden op de individuele omstandigheden van het geval. Bij de bestuursrechter heeft de zogeheten nieuwe zaaksbehandeling ingang gekregen, waarbij de rechter niet alleen de vraag stelt of het bestreden besluit (on)rechtmatig is, maar ook kijkt of er meer aan de hand is en welke uitkomst het meeste recht doet aan de belangen die er spelen. De rechter is hierbij meer aan beperkingen gebonden dan het bestuur, omdat zijn bevoegdheden uiteindelijk niet verder reiken dan het beoordelen van de rechtmatigheid van het besluit. De grootste veranderingen in het bestuursrecht van de afgelopen jaren zijn dan ook te zien in de afhandeling van bezwaarschriften door het bestuur.

Recent heeft de juridische bijstand voor verdachten in de politieeel veel aandacht gekregen wegens (inmiddels enigszins aangepaste) plannen van de huidige regering om de vergoeding daarvoor flink te verlagen. Er is op gewezen dat juist in deze fase, waarin bewijs wordt verzameld en de verdachte wordt gehoord, advies van een advocaat cruciaal is voor het eventuele verdere verloop van een strafzaak. Sinds het Salduz-arrest van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens hebben verdachten tijdens hun verblijf op het politiebureau recht op juridische bijstand en zijn in veel landen de strafprocesregels overeenkomstig gewijzigd. Niettemin wordt dat recht in verschillende Europese landen zeer verschillend uitgelegd, zo blijkt uit het artikel van Jacqueline Hodgson. Zij baseert zich op een vergelijkend onderzoek waarin politiefunctionarissen en advocaten in Engeland en Wales, Schotland, Frankrijk en Nederland werden geobserveerd gedurende 78 weken, aangevuld met het afnemen van interviews en het verzamelen van procesdossiers. De auteur onderzoekt hoe kenmerken van procedures, beroeps culturen en de beschikbaarheid van (financiële)

middelen de doeltreffendheid van juridische bijstand beïnvloeden en komt tot enkele praktische aanbevelingen voor verbetering.

Een belangrijk aspect van de toegang tot het recht is zowel de financiële draagkracht van rechtzoekenden als de aanwezigheid van instanties waar zij advies kunnen inwinnen over het probleem in kwestie. Albert Klijn beschrijft de opkomst van de rechtshulpbeweging in de jaren zestig en zeventig, toen rechtswinkels en *Buro's voor rechtshulp* als paddenstoelen uit de grond schoten. Ook de opkomst van de sociale advocatuur, veelal in de vorm van *Advokatenkollektieven*, was een nieuw verschijnsel. Onder invloed van deze beweging en de vele discussies en beleidsrapporten die erop volgden, trad in 1994 uiteindelijk een nieuwe Wet op de rechtsbijstand in werking. De auteur geeft de discussies weer over kwaliteitseisen die aan advocaten werden gesteld en laat zien wat de invloed was van bezuinigingen op het rechtsbijstandstelsel. Hij kijkt vervolgens terug én vooruit met twee mensen die nauw verbonden zijn met de geschetste ontwikkeling, Peter van den Biggelaar (directeur stelsel van de Raad voor Rechtsbijstand) en Maurits Barendrecht (directeur onderzoek van Hiil Innovating Justice en hoogleraar in Tilburg, gespecialiseerd in het ontwikkelen van geschilbeslechtingsystemen). Zij signaleren onder andere dat de mogelijkheden voor zowel juridisch advies als geschilbeslechting in de huidige tijd veel uitgebreider en gedifferentieerder zijn.

Ook Marijke ter Voert begint haar bijdrage met deze observatie. Zij beschrijft de veranderingen in beleidsvisies op het thema toegang tot het recht, om zich vervolgens te richten op de resultaten van onderzoek naar de strategieën van burgers bij de oplossing van problemen. Dit op basis van twee zogeheten Geschilbeslechtingsdeltastudies. Het artikel laat zien hoezeer de discussie over de toegankelijkheid van het recht is verschoven en wat de oplossingsstrategieën van burgers ons leren over de toegang tot het recht.

Veel van de toegenomen mogelijkheden voor juridisch advies en geschilbeslechting zijn te danken aan technologische ontwikkelingen. Jin Ho Verdonschot geeft in zijn artikel een aantal voorbeelden van hoe grote groepen mensen tegen lage kosten kunnen worden geholpen, onder meer dankzij internet en mobiele telefonie. Op basis van eigen onderzoek in Kenia beschrijft de auteur het M-Sheria-systeem voor juridische bijstand aan bewoners van krottenwijken. Het systeem combineert het gebruik van de modernste informatietechnologie met de inzet van *paralegals*, die een basale juridische training hebben

gevolgd, en *pro bono*-advocaten. De auteur legt een link tussen deze voorzieningen in Kenia en de nieuwe zogeheten nuldelijnsvoorzieningen in Nederland, zoals Rechtwijzer 2.0, die rechtzoekenden in staat stelt hun problemen zo veel mogelijk zelf op te lossen en daarnaast ook duidelijk maakt wanneer de inzet van een juridische professional geboden is.

De voorgenomen bezuinigingen op de gesubsidieerde rechtsbijstand worden besproken in het laatste artikel, geschreven door Susanne Peters en Lia Combrink-Kuiters. Zij beschrijven eerst de inrichting van het huidige stelsel van rechtsbijstand met zijn nulde-, eerste- en tweedelijnsvoorzieningen (Rechtwijzer, Juridisch Loket, toevoegingen van advocaten en mediators). Ook analyseren zij de actuele cijfers over het gebruik daarvan door burgers, waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen verschillende groepen burgers en vormen van juridische bijstand. Daarnaast schetsen de auteurs de positie van advocaten en mediators in het stelsel en de wijze waarop de verstrekking van hun financiële vergoeding is geregeld. De belangrijkste bedreiging voor het huidige stelsel van gefinancierde rechtsbijstand zijn de onder druk staande overheidsbudgetten en de continue groei van het aantal toevoegingen. Waar in eerdere bezuinigingsrondes relatief kleine ingrepen plaatsvonden, roepen de aangekondigde, meer drastische bezuinigingen de vraag op of het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand in de huidige vorm kan blijven bestaan, of dat verstrekkende wijzigingen noodzakelijk blijken.

Marit Scheepmaker

In verband met de forse bezuinigingen waarmee het WODC wordt geconfronteerd, is besloten om de verschijningsfrequentie van *Justitiële verkenningen* met ingang van jaargang 2014 terug te brengen van acht naar zes nummers per jaar.

De toegang tot de rechter in een moderne rechtsstaat

IJkpunten voor een concrete vormgeving

*G. Corstens en R. Kuiper**

'Het evenwicht tussen wetgever, bestuur en rechter is verstoord. Wetgever en bestuur, bestuur en politieke controle op het bestuur zijn (te) nauw met elkaar verknoot geraakt. Burgers zien in de rechter vaak het enige tegenwicht tegen het bestuurlijke overwicht, de eigen dynamiek van de Staat. Het beroep van burgers op de rechter neemt toe. Tegelijkertijd zijn veel zaken die aan de rechter worden voorgelegd complexer dan vroeger. Om de druk op de rechter te verminderen wordt, geheel in de geest van de tijd, steeds meer nadruk gelegd op efficiency, financieel beheer en management. Die nadruk heeft echter tot gevolg dat de rechtzoekende burger, de justitiabele, een kostenpost wordt. Zijn beroep op de rechter maakt deel uit van het kostenplaatje. Rechtspraak wordt beschouwd als een van de diensten die door de overheid worden aangeboden. Wanneer de vraag het aanbod dreigt te overtreffen, worden de drempels voor toegang tot de rechter verhoogd. Allemaal buitengewoon rationeel. Met slechts één "maar": het doet afbreuk aan het karakter van rechtspraak als collectief goed; een pijler waarop de democratische rechtsstaat rust; een garantie voor de burger tegen de eigen dynamiek van de Staat.

Om tegenwicht te bieden tegen de hierboven aangeduide voortgaande, in zichzelf rationele ontwikkeling, moet een nieuw evenwicht worden gevonden tussen wetgever, bestuur en rechter en moet opnieuw het besef levend worden dat wetgever, bestuur en rechter voor de kwaliteit van hun werk van elkaar afhankelijk zijn.' (Tjeenk Willink 2013)

Toegang tot de rechter betekent in de kern dat kwesties die op een serieuze manier raken aan iemands rechtspositie, ter beoordeling en beslissing kunnen worden voorgelegd aan de onafhankelijke over-

* Mr. dr. Geert Corstens is president van de Hoge Raad der Nederlanden. Mr. Reindert Kuiper is gerechtsauditeur bij de Hoge Raad der Nederlanden.

heidsrechter. Dat is belangrijk in een breed palet aan geschillen. Van burenruzie tot conflict tussen multinationals, van afgewezen vergunningsaanvraag tot strafzaken over moord en doodslag. Toegang tot de rechter draagt eraan bij dat rechten niet alleen op papier bestaan, maar dat ze ook afdwingbaar zijn. De rechter biedt rechtsbescherming in individuele gevallen, zowel in de verhouding tussen burgers onderling als in de verhouding burger-overheid. Daarbij heeft de rechter ook een controlerende functie ten opzichte van de uitvoerende overheid en een toetsende, althans interpreterende, functie ten opzichte van de wetgevende overheid. De overheidsrechter kan daarbij zo nodig tegenwicht bieden aan de andere overheids machten. Toegang tot de overheidsrechter behoort tot de 'checks and balances' van de rechtsstaat. Is de toegang tot de rechter onvoldoende gewaarborgd, dan kan de balans in de rechtsstaat verstoord raken.

In Nederland is toegang tot de rechter in de praktijk geen kwestie van alles of niets, maar van een beetje meer of een beetje minder. Dat maakt het overigens geen rustig bezit. De mate van toegang tot de rechter staat in direct verband met de mate waarin de rechter zijn functies kan vervullen: het beslechten van geschillen, het daarbij bieden van rechtsbescherming, het bevorderen van rechtseenheid en rechtszekerheid en het bijdragen aan de rechtsontwikkeling. De mate waarin een beroep op de rechter voor burgers en bedrijven openstaat en ook praktisch bereikbaar is, is niet alleen van belang als remedie achteraf, maar werpt zijn schaduw ook vooruit. Het beïnvloedt de neiging van burgers, bedrijven en overheden om het recht na te leven. Wie weet dat zijn wederpartij haar gelijk toch niet zal kunnen afdwingen, kan zich daarnaar gaan gedragen. Een adequate vormgeving van de toegang tot de rechter vormt een waarborg voor een behoorlijke samenleving waarin overheden in verhouding tot burgers en burgers onderling rekening houden met elkaars positie en gerechtvaardigde belangen.

In abstracto onomstreden, in concreto ingewikkeld

Dat toegang tot de onafhankelijke rechter in een rechtsstaat onontbeerlijk is, wordt breed onderkend. In zijn rapport *De toekomst van de nationale rechtsstaat* uit 2002 koppelde de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) 'het tegengaan van willekeur in de

machtsuitoefening van de staat', waarvoor de mogelijkheid van een beroep op de rechter bij uitstek een garantie vormt, aan 'de verwachting van en de plicht tot gehoorzaamheid van burgers aan de regels' (WRR 2002, p. 18-19). Anders gezegd: een overheid die haar burgers geen behoorlijke middelen aanreikt om dergelijke willekeur in machtsuitoefening tegen te gaan, knaagt daarmee aan de mate waarin zij gehoorzaamheid aan de door haar uitgevaardigde regels kan verwachten en aan de legitimiteit om tot die gehoorzaamheid te verplichten.

Het beginsel van rechtsbescherming door een onafhankelijke rechter wordt terecht gerekend tot de grondbeginselen van de rechtsstaat (zie Venice Commission 2011, p. 10-12; WRR 2002, p. 24). Dat dit ook door Nederlandse politici wordt onderschreven, moge hieruit blijken dat de motie van Eerste Kamerlid Lokin-Sassen van 7 februari 2012¹ met algemene stemmen is aangenomen. In die motie is de regering verzocht om in de Grondwet een artikel op te nemen waarbij een algemeen recht op een eerlijk proces voor een onafhankelijke en onpartijdige rechter wordt opgenomen. Hierop heeft de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, mede namens de minister van Veiligheid en Justitie aan de Voorzitter van de Eerste Kamer laten weten dat ter uitvoering van deze motie wordt gewerkt aan een voorstel tot wijziging van de Grondwet.² Op termijn komt er dus mogelijk een bepaling in de Grondwet die het recht op toegang tot de rechter garandeert. Dat zou een goede uitdrukking vormen van de fundamentele betekenis van toegang tot de rechter. Het zou een ijkpunt zijn voor de discussie over de concrete vormgeving van de toegang tot de rechter, maar geen eindpunt. Het onderwerp is daarvoor te dynamisch. Zo onomstreden

1 *Kamerstukken I* 2011/12, 31570, C, p. 1.

2 Die brief van 25 september 2013 houdt onder meer in: 'In dat kader vindt onder andere nadere studie plaats naar de relevante literatuur, jurisprudentie en internationale en nationale regelgeving. Daarbij worden onder andere betrokken het advies van de staatscommissie Grondwet, de voorstudie *De toegang tot de rechter en een eerlijk proces in de Grondwet?* van prof. mr. T. Barkhuysen, dr. M.L. van Emmerik en prof. dr. J.H. Gerards (2009), de voorstudie van prof. mr. R. de Lange, dr. B.J.G. Leeuw en prof. mr. P.A.M. Mevis, *Grondwet strafrecht en eerlijk proces* (2008), alsmede – zoals toegezegd in het genoemde Kamerdebat – het proefschrift *Grondwet en eerlijk proces. Een onderzoek naar de eventuele meerwaarde van het opnemen van het recht op een eerlijk proces in de Nederlandse Grondwet* van dr. B.J.G. Leeuw (2013). Daarnaast vinden gesprekken plaats met externe deskundigen, waaronder met voormelde auteurs. Beoogd wordt deze voorbereidende werkzaamheden te laten resulteren in een concept wetsvoorstel tot wijziging van de Grondwet dat in (internet)consultatie kan worden gegeven in het voorjaar van 2014'; zie *Kamerstukken I* 2013/14, 31570, H, p. 1-2.

als het uitgangspunt van toegang tot de rechter *in abstracto* is, zo complex en voor verschil van mening vatbaar is de concrete vormgeving. De toegang tot de rechter krijgt op verschillende manieren meer concreet vorm. In de eerste plaats is het de wet die de gang naar de rechter openstelt. Van de Grondwet, waarin in artikel 112 en 113 de berechting van civiele geschillen en strafbare feiten aan de rechterlijke macht is opgedragen, tot wetten waarin bijvoorbeeld de competentiegrenzen en rechtsmiddelen nader zijn geregeld. Aanpassing van wettelijke regelingen kan de toegang veranderen en ruimer of enger maken, zoals is gebeurd met de invoering van de OM-beschikking en met de snelle opkomst van de bestuursrechtelijke handhaving.

Hoe ruim de toegang tot de rechter daadwerkelijk is, wordt ook door andere factoren bepaald, die niet alleen in handen van de wetgever liggen, zoals de kwaliteit, de kosten, de snelheid en de complexiteit van rechterlijke procedures. Een gang naar de rechter wordt voor rechtzoekenden aantrekkelijker – en de rechter toegankelijker – als rechtspraak vlot is, niet te duur en een deskundig oordeel wordt bereikt in een niet te ingewikkelde procedure. Andersom geldt hetzelfde: hoe duurder, ingewikkelder en tijdrovender, hoe minder de toegang tot de rechter. Een complicerende factor hierbij is dat het omkleden van een procedure met meer waarborgen ter verzekering van een juiste uitkomst vrijwel zonder uitzondering de kosten, de duur en de complexiteit opstuwt en hogere eisen stelt aan de beslissende instantie. Bij de vormgeving van de toegang tot de rechter speelt voor de wetgever ook mee dat niet alleen te hoge drempels afbreuk kunnen doen aan een goede uitoefening van de rechterlijke functies, maar dat deze ook in het gedrang kan komen door te lage drempels, als daardoor de sluizen opengaan en gerechten overspoeld raken door te veel zaken.

Een goede concrete vormgeving van de toegang tot de rechter is dus complex en dynamisch. Er bestaan op dit terrein vele knoppen, waaraan door verschillende actoren gedraaid kan worden: advocaten bepalen hun tarieven en de inrichting van hun dienstverlening, rechters geven vorm aan procedures en kunnen deze ingewikkelder of juist eenvoudiger maken, maar de wetgever drukt het zwaarste stempel. De afgelopen jaren zagen we in dit verband een bonte stoet aan onderwerpen aan ons voorbijtrekken: griffierechten, financiering van rechtsbijstand, initiatieven tot verdere digitalisering en specialisering binnen de rechtspraak of tot versnelling van de afdoening. Dat alles

beïnvloedt hoe ruim of beperkt de toegang tot de rechter daadwerkelijk is. Ook illustreert het de actualiteit en veelkoppigheid van dit onderwerp. Toegang tot de rechter *in concreto* kost geld en tijd. Dat verklaart waarom de praktische vormgeving van toegang tot de rechter, in het bijzonder in tijden van bezuiniging, al snel een omstreden onderwerp wordt.

Ontwikkelingen, ijkpunten en vraagpunten

Om iets te kunnen zeggen over de kwaliteit van de mate waarin toegang tot de rechter bestaat en om beoogde maatregelen die daarop van invloed zijn te kunnen beoordelen, zijn ijkpunten nodig. Bij het formuleren van die ijkpunten zal een goede uitoefening van de rechterlijke functies (geschilbeslechting met daarbij behorende rechtsbescherming, controle op de uitvoerende overheidsmacht en toetsing, althans uitleg, van wet- en regelgeving) centraal moeten staan. Wat nodig is voor een goede vervulling van de rechterlijke functies staat niet in steen gebeiteld, want de samenleving staat nooit stil. Het ‘aanbod’ van de overheidsrechter zal steeds moeten aansluiten bij de diverse en variabele ‘vraag’. In het beperkte bestek van deze bijdrage schetsen wij drie ontwikkelingen en de belangrijke vragen die zij naar ons inzicht oproepen op het gebied van toegang tot de rechter:

- a. de mede onder invloed van juridisering en specialisering toegenomen vraag vanuit de samenleving naar snelle, eenvoudige en goedkope geschilbeslechting, die tegelijkertijd van goede kwaliteit moet zijn, en de vraag naar gespecialiseerde geschilbeslechting, welke ontwikkeling bijvoorbeeld heeft bijgedragen aan de opkomst van alternatieven voor overheidsrechtspraak, zoals mediation en arbitrage;
- b. de met de eveneens toegenomen vraag naar efficiënte en effectieve handhaving samenhangende opkomst van alternatieve handhavingstrajecten, zoals de bestuurlijke boete en de OM-beschikking; en
- c. de voortschrijdende internationalisering en europeanisering van het recht en de mede daarmee samenhangende voortgaande stroom van nieuwe wet- en regelgeving.

De vragen die de onder a aangeduide ontwikkelingen oproepen, hebben alles van doen met de toegang tot de rechter, met het voldoen aan de vraag naar goede rechtspraak tegen acceptabele kosten en met de snelheid waar de huidige samenleving om vraagt. Als de rechter geen adequaat antwoord daarop kan geven, raakt de burger teleurgesteld. Deelvragen in dat kader zijn bijvoorbeeld in hoeverre een 'taakverdeling' met alternatieve vormen van geschilbeslechting mogelijk is en waar in dat opzicht de grenzen liggen, die samenhangen met de unieke positie/kwaliteiten van de overheidsrechter (geschillen beslechten kan ook door een munt op te gooien, maar dat ligt anders met het bieden van rechtsbescherming in ongelijke machtsverhoudingen en het controleren en bieden van tegenwicht aan bestuur of wetgever). Ook roept deze ontwikkeling de vraag op welke innovaties in de rechtspraak mogelijk zijn om beter tegemoet te komen aan wat de samenleving van de rechtspraak verlangt. Oog voor de diversiteit van die verlangens is daarbij belangrijk. In sommige kwesties zijn snelheid en eenvoud topprioriteit, in andere zorgvuldigheid en deskundigheid. Differentiatie in procedures lijkt ons daarom heel zinvol. Overigens heeft dit de volle aandacht van de Raad voor de rechtspraak, die daaraan onder meer werkt in het kader van het programma Kwaliteit en Innovatie rechtspraak (KEI), dat voorziet in digitalisering en vereenvoudiging van procedures.³ Overweging verdient bijvoorbeeld of een zekere overbrugging mogelijk is van het verschil tussen mediation en rechtspraak, in die zin dat de civiele rechter zijn voorgenomen beslissing ter commentariëring aan partijen voorlegt. Heel interessant vonden wij ook het idee van kortgedingrechter Rullmann (in NRC 10 oktober 2013) om de civiele rechter meer te laten werken als een soort huisarts met een spreekuur.

Meer algemene vragen die dit oproept, zijn: waar liggen de grenzen van dit vergroten van de aantrekkelijkheid en waarom liggen die grenzen daar? Hoezeer mag de balans binnen de overheidsrechtspraak doorslaan naar snel en efficiënt ten koste van deskundig en zorgvuldig? Overheidsrechtspraak zal, hoe deze ook wordt ingericht, aan eisen van kwaliteit, onpartijdigheid en onafhankelijkheid moeten blijven voldoen om gezag en overtuigingskracht te bewaren.

3 Zie het 'Voorstel tot wijziging van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering en de Algemene wet bestuursrecht in verband met vereenvoudiging en digitalisering van het procesrecht' en de bijbehorende MvT d.d. 24 oktober 2013.

De tweede ontwikkeling roept de vraag op of de mate van rechtsbescherming van burgers tegen de handhavende overheid toereikend is. In *Justitiële verkenningen* is in 2005 onder de titel *Het straffende bestuur* al ingegaan op de risico's van verschuivingen in het stelsel van bestraffende normhandhaving en de daarbij ontwikkelde nieuwe afdoeningmodaliteiten. Gewezen is op het risico van gezagsverlies aan de zijde van de overheid, mede door de sterk geautomatiseerde en gestandaardiseerde afdoening, waarbij onvoldoende rekening wordt gehouden met de omstandigheden van het geval,⁴ het risico van een gebrek aan duidelijkheid en begrijpelijkheid voor de burger, die door de bomen van de verschillende handhavingstrajecten wellicht nauwelijks het bos nog kan zien (Berghuis 2005), en het risico van rechtsongelijkheid, doordat het initiatief bij de nieuwe afdoeningmodaliteiten bij de burger wordt gelegd en niet iedere burger even vaardig is in het vinden van de te bewandelen weg en – in verband met de strafbeschikking – door de onzichtbaarheid daarvan (Malsch 2005).

Ook kan nog worden gewezen op het risico dat met het terugdringen van de rol van de rechter ook de mate waarin hij controle uitoefent op hetgeen gebeurt in het aan bestraffing voorafgaande onderzoek, vermindert. Wat het waarborgen van artikel 6 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) betreft geldt in elk geval dat ook de bestuursrechter aan deze bepaling zal toetsen. Zo gezien ligt de controle op de naleving van artikel 8 EVRM problematischer. Ook – of juist – deze bepaling kan in het vooronderzoek onder druk staan. Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) laat de verdragsstaten de ruimte voor een nationale vormgeving van behoorlijke waarborgen voor deze bepaling. Als de rol van de rechter in dit opzicht krimpt, een ontwikkeling die in het strafprocesrecht overigens al enige tijd gaande is, zal een ander deze verantwoordelijkheid moeten dragen (Corstens & Kuiper 2013).

Ook hier geldt dat voorkomen moet worden dat overheidsrechtspraak – met zijn unieke verhouding tot de andere staatsmachten en zijn waarborgen voor kwaliteit, onafhankelijkheid, onpartijdigheid en middelen tot executie van rechterlijke beslissingen – te exclusief wordt.

4 Terwijl het rekening houden met de omstandigheden van het geval tot de kern behoort van het vinden van een optimale balans tussen een leefbare samenleving en een behoorlijk niveau van rechtshandhaving, zoals de eerstgenoemde auteur ook betoogde in zijn afscheidsrede bij de Universiteit Nijmegen (Corstens 1995, p. 28).

Laten het niveau van toegankelijkheid en de mate waarin de procedure bij de rechter met waarborgen is omkleed, zich definiëren en koppelen aan zaaksoort?

De derde ontwikkeling brengt mee dat het belangrijk is dat de rechter – in het bijzonder ook de hoogste rechter – zijn taken op het gebied van het bevorderen van de rechtseenheid, de rechtszekerheid en de rechtsontwikkeling goed kan vervullen. Dat betekent dat hij in de gelegenheid moet worden gesteld de belangrijke rechtsvragen in de samenleving vlot te kunnen beantwoorden. Recent zijn daarvoor op het niveau van de Hoge Raad verschillende positieve maatregelen genomen, zoals de invoering van de mogelijkheid prejudiciële vragen te stellen aan de civiele kamer van de Hoge Raad en de invoering van artikel 80a van de Wet op de rechterlijke organisatie (Wet RO), welke bepaling de Hoge Raad de mogelijkheid geeft zijn aandacht te concentreren op die zaken waarin hij als cassatierechter een waardevolle rol kan spelen, door zich niet voor cassatierechtspraak lenende cassatieberoepen ‘aan de poort’ niet-ontvankelijk te verklaren. Daar staat tegenover dat minder zaken in de rechtsspraakkolom terechtkomen waarvan de Hoge Raad het eindpunt vormt, wat teweeg is gebracht door de opkomst van de OM-beschikking, bestuurlijke handhaving, mediation, arbitrage en horizontaal toezicht in belastingzaken, evenals stijgende griffierechten. Dat roept de vraag op of er zaken zijn die nu niet of niet tijdig bij de civiele, straf- of belastingrechter terecht (kunnen) komen. Voor een goede vervulling van zijn taken op het gebied van de rechtsbescherming, rechtseenheid en rechtsontwikkeling is immers vereist dat zaken waarin vragen spelen op deze gebieden in voldoende mate en niet te traag bij de Hoge Raad terecht moeten kunnen komen.

Slot

In algemene termen zijn over toegang tot de rechter vele ware woorden te zeggen, maar op een concreet niveau is het een weerbarstige materie. Hoe belangrijk toegang tot de rechter ook is, onbeperkt kan hij niet zijn. Daarvoor is rechtspraak te duur en zijn de zaken te talrijk. De toegang tot de rechter zal dus begrensd moeten zijn, maar hoe en waar moet die grens worden getrokken? Centraal bij de beantwoor-

ding van die vraag zal moeten staan wat nodig is om een goede vervulling te verzekeren van de functies die toegang tot de rechter dient. Dat vereist differentiatie in de mate van toegankelijkheid, maar ook in waarborgen binnen de procedure. Vanuit een oogpunt van rechtsbescherming ligt het voor de hand te differentiëren naargelang het gewicht van de zaak: hoe ingrijpender iemands rechtspositie geraakt kan worden, hoe beperkter de obstakels dienen te zijn om daarover het oordeel van de rechter te krijgen en hoe meer de rechterlijke oordeelsvorming met waarborgen moet zijn omkleed. Vanuit een oogpunt van controle op de uitvoerende overheid ligt het voor de hand de toegang tot de rechter vooral ruim te laten zijn op die terreinen waarop het risico van inbreuken op (grond)rechten door de uitvoerende overheid het grootst is. En vanuit een oogpunt van rechtsontwikkeling dient de toegang tot de rechter in het bijzonder ruim te zijn waar het gaat om de mogelijkheden tot uitleg van nieuwe wetgeving, regelgeving met een bovennationale oorsprong en overigens ten aanzien van juridische kwesties die velen in de samenleving aangaan.

Maar ook dit zijn slechts algemene aanknopingspunten. Er is alle reden om op dit terrein nader te inventariseren wat er gebeurt, waarom dat gebeurt, hoe de rechtspraak daarop kan reageren en om grenzen te markeren, ook ten behoeve van beleidsmakers. Dat kan een kader opleveren waaraan maatregelen kunnen worden getoetst die een beperking van de toegang tot de rechter opleveren. Tegelijk kan worden verkend waar ruimte bestaat voor innovaties in de vormgeving van de toegang tot de rechter.

Van wezenlijk belang is voorts om in de praktijk de vinger aan de pols te houden en om adequaat en niet te zuinig te reageren op aanwijzingen dat de toegang tot de rechter tekortschiet. Toegang tot de rechter is geen luxegoed, het is geen bankstel waarvan je kunt beslissen het wel of niet te kopen. Toegang tot de rechter behoort tot de fundamenteën van onze rechtsstaat.

Literatuur

Berghuis 2005

A.C. Berghuis, 'De bestuurlijke boete en het verlangen naar handhaving', *Justitiële verkenningen* 2005, afl. 6, p. 30-34.

Corstens 1995

G.J.M. Corstens, *Een stille revolutie in het strafrecht* (afscheidsrede Nijmegen), Arnhem: Gouda Quint B.V. 1995.

Corstens & Kuiper 2013

G.J.M. Corstens & R. Kuiper, 'The rule of law in police investigations. Protecting the embankments around Article 8 of the European Convention on Human Rights', in: M. van Roosmalen e.a. (red.), *Fundamental rights and principles* (Van Dijk-bundel), Cambridge/Antwerpen/Portland: Intersentia 2013, p. 431-446.

Malsch 2005

M. Malsch, 'Geregisseerde openbaarheid', *Justitiële verkenningen* 2005, afl. 6, p. 128-136.

Tjeenk Willink 2013

H.D. Tjeenk Willink, *De verwaarloosde staat*, Bart Tromplezing 2013, www.barttrompstichting.nl/publicaties/publicaties_item/t/de_verwaarloosde_staat_tekst_bart_tromplezing_van_herman_tjeenk_wil-link.

Venice Commission 2011

European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), *Report on the rule of law*, 4 april 2011, [www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD\(2011\)003rev-e.aspx](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD(2011)003rev-e.aspx).

WRR 2002

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR), *De toekomst van de nationale rechtsstaat*, Den Haag: Sdu Uitgevers 2002.

Burgers in bezwaar en beroep

Over de toegankelijkheid van het bestuursrecht

*A.T. Marseille**

Wie een geschil heeft met de overheid, kan bij de rechter terecht. Gaat het geschil over een besluit, dan is de bestuursrechter bevoegd de rechtmatigheid daarvan te beoordelen. Voordat beroep bij de rechter mogelijk is, moet eerst bezwaar worden gemaakt bij het bestuursorgaan dat het besluit heeft genomen. Bestuur en rechter vormen samen een systeem van bestuursrechtelijke geschilbeslechting. De bezwaarprocedure fungeert in de praktijk als filter. Slechts in een minderheid van de gevallen volgt op de bezwaarprocedure een procedure bij de rechter (Van Erp & Klein Haarhuis 2006, p. 47 e.v.).

De toegang tot het systeem van bestuursrechtelijke geschilbeslechting is aan grenzen gebonden. Niet iedereen die het oneens is met een besluit van een bestuursorgaan, kan op willekeurig welk moment zonder meer bij het bestuur of de bestuursrechter terecht (Bröring 2003). In deze bijdrage worden de grenzen van de toegang verkend. Hoe gemakkelijk is het om toegang te krijgen? Hoe royaal is de ontvangst voor wie eenmaal binnen is? De nadruk bij mijn verkenning ligt op de veranderingen die zich sinds de invoering van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) in 1994 hebben voorgedaan en op de rol die de drie centrale spelers – wetgever, rechter en bestuur – daarbij hebben gespeeld.

De opbouw van deze bijdrage is als volgt. Eerst maak ik een aantal opmerkingen over de voorwaarden voor toegang, vervolgens over wat rechtzoekenden te wachten staat als ze binnen zijn, en tot slot over de verdeling van verantwoordelijkheden tussen bestuur en rechter. Ik sluit af met een paar concluderende opmerkingen.

* Prof. mr. dr. Bert Marseille is als bijzonder hoogleraar empirische bestudering van het bestuursrecht verbonden aan de Faculteit Rechtsgeleerdheid van de Universiteit Tilburg. Daarnaast is hij werkzaam bij de Rijksuniversiteit Groningen.

Voorwaarden voor toegang: hoe hoog zijn de drempels?

De toegang tot het systeem van bestuursrechtelijke rechtsbescherming is gebonden aan een aantal uiteenlopende voorwaarden. Een eerste categorie betreft de aard van de handeling van het bestuur en van de persoon van de rechtzoekende. Het geschil moet een 'besluit' betreffen, de persoon die daartegen opkomt, moet 'belanghebbende' zijn. Een tweede categorie betreft de drempels die de belanghebbende moet overschrijden om te worden toegelaten. De meeste drempels gelden zowel voor bezwaar als voor beroep. Zo moet op tijd worden opgekomen, moeten gronden worden aangevoerd (gelden in beide procedures) en moet griffierecht worden betaald (geldt alleen in beroep). Op een aantal van de voorwaarden ga ik hieronder in. Het langst sta ik stil bij de termijnen.

De aard van het bestuurshandelen

Beroep bij de bestuursrechter is mogelijk tegen een besluit. Dat is een op schrift gestelde, van een bestuursorgaan afkomstige publiekrechtelijke rechtshandeling (art. 1:3 lid 1 Awb). De definitie van het begrip besluit is sinds de invoering van de Awb in 1994 niet gewijzigd, de rechter legt het begrip anno 2014 niet noemenswaardig ruimer of beperkter uit dan in 1994.

Zo lang als de Awb bestaat, is er discussie over de vraag of de toegang tot de bestuursrechter zou moeten worden verruimd, door hem bevoegd te maken te oordelen over andere handelingen dan besluiten. Voorafgaand aan en als uitvloeisel van besluiten verrichten bestuursorganen andere handelingen waar gemakkelijk een conflict over kan ontstaan. Denk aan een toezegging om een vergunning te verlenen, die niet wordt gevolgd door het besluit tot vergunningverlening, of aan het feitelijk uitoefenen van bestuursdwang tegen een illegale situatie, in het vervolg op het bestuursdwangbesluit. In preadviezen die vorig jaar voor de VAR Vereniging voor Bestuursrecht zijn uitgebracht, is gepleit voor een verruiming van de toegang tot de bestuursrechter. Twee van de vier preadviseurs bepleiten het begrip besluit als toegangs criterium te vervangen door het begrip 'bestuursrechtelijke rechtsbetrekking' (Van Ommeren & Huisman 2013, p. 47 e.v.). De twee andere preadviseurs zien er meer in de toegang te verruimen door in de Awb een verzoekschriftprocedure op te nemen, die kan worden

benut om de rechter te vragen het bestuur op te dragen een bepaalde handeling te verrichten of na te laten (Van der Veen 2013; De Graaf 2013).

Voor één zo'n handeling heeft de wetgever dat inmiddels bepaald. Per 1 juli 2013 is in de Awb een schadeverzoekschriftprocedure opgenomen (art. 8:88-8:95 Awb). Die houdt in dat de bestuursrechter kan worden verzocht een bestuursorgaan te verplichten tot vergoeding van de door een onrechtmatig besluit geleden schade. De schadeverzoekschriftprocedure betekent een dogmatische doorbraak, omdat het de eerste keer is dat een 'besluit'¹ niet object is van de oordeelsvorming door de bestuursrechter en de vordering derhalve ook een andere is dan 'vernietiging' van een besluit. Of en op welke termijn een verdere uitbreiding van de rechtsmacht van de bestuursrechter is te verwachten, is moeilijk te voorspellen.

De hoedanigheid van degene die opkomt tegen een besluit

Toegang tot het systeem van bestuursrechtelijke rechtsbescherming is voorbehouden aan belanghebbenden. Belanghebbende is degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken (art. 1:2 lid 1 Awb). Behalve (rechts)personen die voor een eigen belang opkomen, kunnen ook bestuursorganen en rechtspersonen die een collectief of ideëel belang behartigen belanghebbende zijn bij een besluit (art. 1:2 lid 2 en 3 Awb). Net als voor het begrip 'besluit' geldt voor het begrip 'belanghebbende' dat de definitie ervan niet is gewijzigd sinds de invoering van de Awb in 1994. In de loop van de jaren heeft de bestuursrechter een aantal beperkte wijzigingen aangebracht in de uitleg van het begrip. De relatief grootste wijziging is wellicht dat de toegang voor rechtspersonen die een collectief belang behartigen wat gemakkelijker is geworden en de toegang voor rechtspersonen die een ideëel belang behartigen iets moeilijker.²

Op een aantal deelgebieden van het bestuursrecht, zoals het milieurecht, heeft zich een ingrijpender verandering voorgedaan. Daar gold tot 1 juli 2005 de *actio popularis*: 'eenieder' kon opkomen tegen besluiten die waren genomen op grond van de Wet milieubeheer (Damen e.a. 2003). Na afschaffing van de *actio popularis* geldt in het

1 Of een daarmee gelijkgestelde handeling, zie art. 6:2 Awb.

2 Zie respectievelijk ABRvS 27 juli 2011, AB 2011/287 m.nt. De Graaf & Marseille, en ABRvS 1 oktober 2008, AB 2008/348 m.nt. Michiels.

hele bestuursrecht dat slechts de hoedanigheid van belanghebbende toegang geeft tot het systeem van bestuursrechtelijke rechtsbescherming.

Termijnen

De beroepstermijn in het bestuursrecht is kort: zes weken. De termijn voor het maken van bezwaar tegen een besluit – voorafgaand aan een eventuele beroepsprocedure – is al even kort: ook zes weken (art. 6:7 Awb). De korte termijnen kunnen er gemakkelijk toe leiden dat belanghebbenden hun recht op toegang tot het systeem van bestuursrechtelijke rechtsbescherming verspelen. Dat risico is vooral groot bij besluiten waarvan de consequenties niet altijd direct zichtbaar zijn. Een voorbeeld ter illustratie. Als het UWV vaststelt dat iemand door diens toedoen jarenlang ten onrechte een uitkering heeft gekregen, wordt die uitkering beëindigd. Zo'n besluit wordt veelal gevolgd door het besluit de ten onrechte ontvangen uitkeringsbedragen terug te vorderen. Een terugvordering van € 50.000 doet bij de betrokkene meestal meer alarmbellen rinkelen dan een besluit dat inhoudt dat een ten onrechte verleende uitkering wordt beëindigd. Volgt het terugvorderingsbesluit twee maanden na het beëindigingsbesluit en wordt tegen beide tegelijk bezwaar gemaakt, dan is het bezwaar tegen het beëindigingsbesluit te laat. De consequentie: de beëindiging wordt geacht rechtmatig te zijn. De discussie in bezwaar en eventueel beroep is beperkt tot de vraag of er klemmende redenen zijn om de terugvordering te matigen. Die verliest de burger bijna altijd.³ Of de uitkering terecht met terugwerkende kracht is beëindigd, staat niet meer ter discussie. Dat hij niet op tijd tegen dat besluit is opgekomen, wordt hem fataal.

De rechter toetst ambtshalve of bezwaar- en beroepstermijnen zijn overschreden. De toegang wordt dus streng bewaakt. Wie te laat is, komt er niet in. Dat is alleen anders als de termijnoverschrijding verschoonbaar is. Daar wordt niet snel van uitgegaan. Er moet sprake zijn van een zeer bijzondere omstandigheid, wil de rechter iemand die te laat is alsnog toegang verschaffen (Schreuder-Vlasblom 2013, p. 360 e.v.). Op één punt is de jurisprudentie over de verschoonbaarheid van termijnoverschrijdingen iets versoepeld. Vroeger liet de rech-

3 Zie voor een recent voorbeeld: CRvB 27 november 2013, ECLI:NL:CRVB:2013:2615.

ter zich niet overtuigen door het argument dat te laat beroep was ingesteld omdat het bestreden besluit geen rechtsmiddelenclausule bevatte. Met name wie zonder advocaat procedeert, kan op dit punt inmiddels op meer *coulance* rekenen (Schreuder-Vlasblom 2013, p. 368).

De uniforme bezwaar- en beroepstermijn van zes weken is niet helemaal een rustig bezit. Bij tijd en wijle komt de vraag op of de voordelen (er ontstaat snel zekerheid over de gelding van het besluit) opwegen tegen de nadelen (wordt niet op tijd tegen het besluit opgekomen, dan geldt het, rechtmatig of niet). De voordelen zijn er vooral bij besluiten met meerdere belanghebbenden. Iemand die wil bouwen, wil zo snel mogelijk weten of er bezwaren zijn tegen zijn vergunning, zodat hij weet wat hem te doen staat: direct starten, of nog even wachten. Bij besluiten waar slechts de belangen van de geadresseerde en het bestuursorgaan tegenover elkaar staan, is een langere periode van onzekerheid over de status van een besluit minder problematisch. Voor instanties als de Belastingdienst en de sociale dienst lijkt het niet onoverkomelijk als ze pas na een paar maanden in plaats van al na een paar weken zekerheid hebben over de status van hun besluit (Damen 2003, p. 260; Verheij 2005). De pleidooien voor differentiatie van bezwaar- en beroepstermijnen hebben de wetgever er nog niet toe kunnen bewegen de wettelijke regeling op dit punt te veranderen.⁴ Er worden niet alleen vragen gesteld bij het nut van een uniforme korte bezwaar- en beroepstermijn, ook de strenge jurisprudentie van de bestuursrechter ter handhaving van die termijnen staat ter discussie. Termijnen zijn van openbare orde, zo vindt de rechter. Dat betekent dat de rechtzoekende die te laat is de toegang tot de procedure wordt ontzegd, zelfs al vindt geen van de andere partijen het een probleem dat de rechter het beroep behandelt. Zijn er goede redenen waarom de rechter zo streng is? Als het geschil van partijen is, dan is er toch niets op tegen dat de rechter een te laat ingesteld beroep behandelt, wanneer partijen daar zelf geen punt van maken? Een reden om strak vast te houden aan de termijnen zou kunnen zijn dat anders de deur wordt opengezet voor willekeurig handelen door het bestuursorgaan. Het bestuur zou de ene keer kunnen zeggen: 'Prima dat u dit te laat ingestelde beroep behandelt', en de andere keer: 'Liever niet.'

4 Toch is er op deelgebieden van het bestuursrecht wel enige beweging. Een voorbeeld biedt de herzieningsregeling, zoals opgenomen in het wetsvoorstel Vereenvoudiging formeel verkeer Belastingdienst (*Kamerstukken II* 2012/13, 33714).

Soepelheid van de rechter op het punt van de beroepstermijnen valt voorlopig niet te verwachten. Hoe zit dat met de bezwaartermijn? De rechter vindt niet alleen beroepstermijnen van openbare orde, maar ook bezwaartermijnen. Hij checkt derhalve ook of destijds op tijd bezwaar is gemaakt. Heeft het bestuur een bezwaar inhoudelijk beoordeeld, ondanks dat het te laat is ingediend, dan zal de rechter het besluit van het bestuur corrigeren, door – zelf in de zaak voorzien – het bezwaar alsnog niet-ontvankelijk te verklaren (Schreuder-Vlasblom 2013, p. 332). De rechtzoekende die door coulance of onoplettendheid van het bestuur zonder problemen de bezwaarprocedure heeft doorlopen en vervolgens op tijd beroep heeft ingesteld, wordt alsnog de toegang tot de rechter ontzegd, omdat het bestuur hem aan het begin van het rechtsbeschermingstraject al de toegang tot de bezwaarprocedure had moeten weigeren.

Op dit punt is er wellicht dooi op komst. Dat valt af te leiden uit opmerkingen van betrokkenen bij de rechtspraak van de hoogste bestuursrechtelijke instanties, die zeggen dat in de praktijk niet altijd in de stukken van de bezwaarprocedure wordt gedoken om te achterhalen of destijds termijnen zijn overschreden. Dat duidt op meer pragmatisme dan de gepubliceerde jurisprudentie doet vermoeden. Daarnaast is in de literatuur een discussie op gang gekomen naar de vraag hoe gerechtvaardigd de strenge opstelling van de rechter is (Brenninkmeijer & Marseille 2011; Jansen & Van der Leek 2012; Schuurmans & Verburg 2012).

Inmiddels komt er ook beweging in de bestuurlijke praktijk. Bestuursorganen die bezwaren behandelen, staan bij elk te laat ingediend bezwaar voor de vraag of ze gebruik zullen maken van hun bevoegdheid het bezwaar links te laten liggen, of dat ze het – buiten de formele kaders van de bezwaarprocedure – toch inhoudelijk zullen gaan behandelen. De Belastingdienst kiest er traditioneel voor om te laat ingediende bezwaren weliswaar niet-ontvankelijk te verklaren, maar vervolgens ambtshalve te kijken of het bestreden besluit moet worden gewijzigd. Eenzelfde werkwijze wordt gevolgd door bestuursorganen die zich bij het behandelen van bezwaren bedienen van de zogenoemde ‘informele aanpak’. Uitgangspunt daarvan is dat een bezwaarschrift moet worden gezien als een uiting van ongenoegen over het handelen van het bestuursorgaan, waar het bestuursorgaan hoe dan ook iets mee moet (Brenninkmeijer & Marseille 2011). De consequentie: aan elk bezwaar wordt de nodige aandacht besteed om

te bezien of het probleem dat de reden was om bezwaar te maken, kan worden opgelost. Formele tekortkomingen (zoals het overschrijden van de bezwaartermijn) zijn weliswaar een belemmering voor toegang tot de formele bezwaarprocedure, maar niet om verder geen aandacht aan het bezwaar te besteden. In de taal van de informele aanpak: er moet altijd toegang zijn tot het luisterend oor van het bestuur, wat kan leiden tot het ambtshalve heroverwegen van het bestreden besluit. Wat bepaalt de grens van de mogelijkheden van het bestuur? Niet de formele kaders van de bezwaarschriftprocedure, hoogstens de belangen van derden. Zijn die er, dan moeten ze worden gerespecteerd. Dat betekent dat als een bouwvergunning is verleend, de buurman die daar te laat bezwaar tegen heeft gemaakt, niet kan afdwingen dat de vergunning ongedaan wordt gemaakt, ook al zou die onrechtmatig zijn. Het te late bezwaar kan voor het bestuur wel aanleiding zijn met de beide burens te onderzoeken of er een oplossing is voor het geschil over de bouwvergunning. Kort maar goed: termijnen kunnen een bezwaarmaker de toegang tot de bezwaarprocedure beletten, maar hoeven het bestuur er niet van te weerhouden buiten de kaders van de officiële procedures te zoeken naar een oplossing van het in het bezwaarschrift aangekaarte probleem.

Griffierecht

De bezwaarprocedure is gratis, de beroepsprocedure niet. Wie beroep bij de bestuursrechter instelt, moet griffierecht betalen. Wordt dat niet of te laat betaald, dan wordt de appellant de toegang tot de rechter ontzegd. Het griffierecht vormt een even harde barrière als de beroepstermijn. De beroepstermijn staat al twintig jaar op zes weken, het griffierecht is de afgelopen twintig jaar meermalen verhoogd. Toen de Awb in werking trad, bedroeg het griffierecht f200.⁵ Op dit moment bedraagt het € 165. Gecorrigeerd voor de inflatie bedraagt de stijging zo'n 40%. De stijging was nog veel malen groter geweest, als het enkele jaren geleden ingediende wetsvoorstel ter verhoging van de griffierechten wet was geworden.⁶ Er zijn opnieuw plannen voor een substantiële verhoging van de griffierechten, zij het niet zo drastisch als de

5 Voor socialezekerheidszaken geldt een verlaagd griffierecht (ongeveer een kwart van het standaardbedrag), voor andere dan natuurlijke personen geldt een verhoogd griffierecht (ongeveer het dubbele van het standaardbedrag).

6 Wetsvoorstel Verhoging griffierechten, *Kamerstukken II* 2011/12, 33071.

eerdere voorstellen.⁷ Dat neemt niet weg dat realisatie ervan verstrekende gevolgen zal hebben, vooral voor het verlaagde tarief: dat zou met 75% worden verhoogd.

Verplichte procesvertegenwoordiging en verlof

Tot slot nog een enkel woord over twee toegangsdrempels die er in het bestuursrecht *niet* zijn. Anders dan in het civiele recht is er in het bestuursrecht geen sprake van verplichte procesvertegenwoordiging. Niet in hoger beroep, niet in beroep en al helemaal niet in bezwaar. Dat neemt niet weg dat een meerderheid van de burgers die bij de bestuursrechter procederen, zich laat bijstaan door een advocaat of een andere professional (Marseille 2010a, p. 26-29). Over het ontbreken van de verplichte procesvertegenwoordiging bestaat eigenlijk geen discussie. Het bestuursrecht kent evenmin een verlofstelsel voor het hoger beroep. Ook op dit punt is er nauwelijks sprake van discussie, ondanks het feit dat het bestuursrecht zich kenmerkt door een massaal gebruik van de mogelijkheid van hoger beroep (Marseille 2010a, p. 20-21).

Enmaal binnen: hoe royaal is de ontvangst?

Als toegang is verkregen tot de bestuursrechtelijke bezwaar- of beroepsprocedure, is vervolgens de vraag wat die toegang precies waard is. Hoe indringend is de beoordeling van het geschil dat een rechtzoekende aan het bestuur of de rechter heeft voorgelegd? Anders geformuleerd: hoe royaal is de ontvangst? Dat kan nogal verschillen. Van invloed zijn onder meer de aard van het besluit, de vraag of sprake is van een bezwaar- of beroepsprocedure en de taakopvatting van de bestuurlijke of rechterlijke functionarissen die het geschil behandelen. Op drie aspecten van de beoordeling door bestuur en rechter ga ik hierna in. Het eerste betreft het object van het geschil, het tweede de omvang van het geschil over het besluit en het derde de intensiteit van de beoordeling van het besluit. Voor alle drie de aspecten geldt dat er aanzienlijke verschillen (kunnen) zijn tussen bezwaar en beroep.

7 Wetsvoorstel Verhoging griffierechten, *Kamerstukken II* 2013/14, 33757.

Object

Object van de bestuurlijke heroverweging in bezwaar en de rechterlijke oordeelsvorming in beroep is een besluit. Tot niet zo heel lang geleden gingen rechter en bestuur ervan uit dat de enige vraag waar een rechtzoekende een antwoord op wilde, was: klopt het besluit? Men nam aan dat een correct antwoord de garantie vormde voor een bevredigende afronding van de procedure. Het afgelopen decennium is het besef gegroeid dat achter het juridische geschil over een besluit een conflict kan schuilgaan dat over veel meer of zelfs over iets heel anders gaat dan de rechtmatigheid van dat besluit (Allewijn 2011). Naarmate het juridische geschil minder overlap vertoont met het conflict tussen partijen, zal de rechterlijke uitspraak of de beslissing op het bezwaarschrift van minder betekenis zijn voor de oplossing van dat conflict. Dat heeft een aantal bestuursorganen en rechters ertoe gebracht om bij de behandeling van de geschillen over besluiten te onderzoeken of het conflict tussen overheid en burger beperkt is tot de vraag of het bestreden besluit rechtmatig is, of dat er meer aan de hand is (Marseille e.a. 2011; Nihot 2010). Welbeschouwd is sprake van een gewijzigde taakopvatting. Rechters en bestuursorganen die verder kijken dan het juridische geschil, rechtvaardigen hun keuze door te stellen dat zij in hun taak als geschilbeslechter tekortschieten als ze zich zouden beperken tot het beoordelen van het in bezwaar of beroep bestreden besluit (Marseille 2010b).

Voor zover het de bezwaarprocedure betreft, wordt gesproken over de 'informele aanpak', bij de bestuursrechter is sprake van de 'nieuwe zaaksbehandeling'. De nieuwe benadering betekent een opmerkelijke verschuiving. Vroeger was de formele rechtmatigheidstoetsing door de rechter de standaard waar men zich in bezwaar en beroep naar richtte. De inrichting van de bezwaarprocedure werd ernaar gemodelleerd. Veel bestuursorganen voorzagen zich van uit juristen bestaande adviescommissies, die zich als een soort meervoudige kamers van een rechtbank over bezwaarschriften bogen en hun adviezen opstelden als waren het rechterlijke uitspraken. Bij de informele aanpak en de nieuwe zaaksbehandeling is er een andere inspiratiebron: de op de individuele omstandigheden van het geval toegesneden regeltoepassing (Marseille 2012, p. 37). Bezwaar- en beroepschriften worden behandeld vanuit de vraag welke uitkomst het meeste recht doet aan de belangen die er spelen. Het bestuur is hier in het voordeel: het

heeft in de bezwaarprocedure de speelruimte om te zoeken naar een uitkomst die daar zo veel mogelijk recht aan doet. De rechter is gehandicapt. Hij kan partijen wel voorhouden welke uitkomst volgens hem de meest wenselijke is, maar kan die niet afdwingen. Hij mist de bevoegdheden om dat te bewerkstelligen; deze reiken immers niet verder dan het beoordelen van de rechtmatigheid van het bestreden besluit.

Omvang

Dat de discussie in bezwaar en beroep soms over meer gaat dan het bestreden besluit, neemt niet weg dat in veel gevallen de beoordeling door bestuur en rechter zich enkel op het besluit richt. Bepalend voor de omvang van de toetsing door de rechter is wat de rechtzoekende tegen het besluit aanvoert. Uitgangspunt is dat de appelland in zijn beroepschrift aangeeft waarom hij het met het besluit niet eens is en dat de rechter vervolgens nagaat of de aangevoerde argumenten hout snijden. Punten die de appelland laat liggen, pakt de rechter niet op. Zo beoordeelt de rechter in het kader van een beroep tegen een bouwvergunning alleen of een bouwplan in strijd is met redelijke eisen van welstand als de appelland heeft aangevoerd dat het plan niet aan die eisen voldoet.

In bezwaar ligt dat een slag anders. Weliswaar geldt ook daar dat de argumenten die de bezwaarmaker tegen het besluit aanvoert, bepalend zijn voor de aspecten van het besluit waar het bestuur zich bij de heroverweging op concentreert, maar het bestuur heeft meer ruimte dan de rechter om ook andere aspecten van het besluit bij zijn beoordeling te betrekken.

De wetgever heeft recent een ingreep gepleegd die van invloed is op de omvang van de rechterlijke toetsing. Per 1 januari 2013 geldt in beroep de relativiteitseis, nadat die sinds 2010 op grond van de Crisis- en herstelwet al voor een beperkt aantal procedures van toepassing was. De relativiteitseis houdt in dat een besluit niet wordt vernietigd op de grond dat het in strijd is met een rechtsregel of rechtsbeginsel, als die regel of dat beginsel kennelijk niet strekt ter bescherming van het belang van degene die zich erop beroept (art. 8:69a Awb). Als de rechter constateert dat een besluit onrechtmatig is, leidt dat niet meer per definitie tot de vernietiging van dat besluit. Een uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van begin 2011 laat dat

mooi zien.⁸ De zaak betrof een bestemmingsplan ten behoeve van de bouw van 740 woningen aan de noordzijde van Brummen. Omwonenden verzetten zich daartegen. Zij beriepen zich onder meer op de milieuzone die gold voor een bestaand bedrijf vlak bij de te bouwen woningen. Zij stelden dat er ten minste 200 meter zou moeten liggen tussen het bedrijf en de woningen. De afstand bedroeg 185 meter. Dat zou tot meer geluidsoverlast voor de toekomstige bewoners leiden. De Afdeling constateert dat in het bestemmingsplan ten onrechte niet wordt toegelicht waarom die afstand afdoende is. Het plan is op dat punt dus onrechtmatig. Echter, tot vernietiging leidt dit niet, omdat de geschonden norm (afstand tussen het bedrijf en de toekomstige woningen) niet strekt ter bescherming van het belang van de rechtzoekenden. Immers, niet zijzelf, maar de toekomstige bewoners zullen de geluidshinder ondervinden.

Sinds de invoering van de relativiteitseis oordeelt de bestuursrechter met enige regelmaat dat bij de beoordeling van de rechtmatigheid van een besluit bepaalde argumenten buiten beschouwing moeten blijven, omdat de norm waarvan wordt gesteld dat het bestuur die heeft geschonden, niet strekt ter bescherming van het belang van degene die zich erop beroept. Het relativiteitsvereiste kan met name van invloed zijn op de uitkomst van geschillen in het omgevingsrecht waarbij meer dan twee partijen zijn betrokken. Hoe groot het effect ervan is, is moeilijk vast te stellen. Als de rechter bij zijn toetsing van de rechtmatigheid van een besluit beslist om bepaalde argumenten buiten beschouwing te laten, blijkt uit de uitspraak niet of juist het buiten beschouwing gelaten argument het verschil zou hebben gemaakt (Marseille e.a. 2012, p. 115-119).

Van belang is dat de relativiteitseis niet geldt in de bezwaarprocedure. Voor de rechtzoekende betekent dit dat hij niet hoeft te vrezen dat het bestuur bij de heroverweging van het bestreden besluit kijkt of de rechtsregels waar de bezwaarmaker zich op beroept, wel of niet strekken ter bescherming van diens belang. De omvang van de beoordeling is ook in dit opzicht ruimer in bezwaar dan in beroep.

8 ABRvS 19 januari 2011, AB 2011/47 m.nt. De Gier & De Waard.

Intensiteit

De intensiteit van de beoordeling van een besluit in bezwaar is wezenlijk anders dan die in beroep. De rechter toetst de rechtmatigheid van een besluit en moet derhalve de beleidsvrijheid die het bestuur bezit, respecteren.⁹ In bezwaar heroverweegt het bestuur zijn eigen besluit. Dat betekent dat het zich niet mag beperken tot een rechtmatigheidsbeoordeling. Is sprake van een bevoegdheid met beleidsvrijheid ('discretionaire bevoegdheid'), dan moet het bestuur ook bekijken of er reden is om op een andere manier gebruik te maken van diens keuzevrijheid. De heroverweging in bezwaar is dus veelal breder dan de beoordeling in beroep. Dat betekent – althans in theorie – dat in de bezwaarprocedure de burger meer kans heeft dat hem tegemoet wordt gekomen. Of dat in de praktijk ook zo is, hangt ervan af. Traditioneel laten veel bestuursorganen zich ter voorbereiding van hun beslissingen op bezwaarschriften adviseren door een onafhankelijke bezwaaradviescommissie. Hiervoor is opgemerkt dat dergelijke commissies nogal eens de neiging hebben zich als een soort rechterlijke instantie op te stellen. Ze respecteren de keuzevrijheid van het bestuur. Als het bestuur het advies van zo'n commissie volgt (wat bijna zonder uitzondering gebeurt, zeker als het luidt dat het besluit kan blijven zoals het is), is de bestuurlijke heroverweging beperkter dan zou moeten. De 'informele aanpak' van bezwaren zou voor een kentering kunnen zorgen. Enerzijds omdat de bezwaaradviescommissie alleen nog maar wordt ingeschakeld als de bezwaarmaker daar uitdrukkelijk om verzoekt, anderzijds omdat de nadruk bij de bezwaarbehandeling wordt gelegd op het vinden van een oplossing voor het probleem dat de bezwaarmaker in zijn bezwaar heeft aangekaart. Betreft het bezwaar een besluit waar het bestuur beleidsvrijheid heeft, dan zal steeds worden gekeken of een andere toepassing daarvan kan bijdragen aan een oplossing voor het geschil.

Rechter of bestuur: waar bevindt zich de toegang?

Uitgangspunt van het systeem van bestuursrechtelijke geschilbeslechting is dat de bestuursrechter pas kan worden benaderd nadat het

9 ABRvS 9 mei 1996, *JB* 1996/158 m.nt. Stroink.

bestuur het bestreden besluit in een ‘voorprocedure’ heeft heroverwogen. Er zijn drie voorprocedures: bezwaar, administratief beroep en de uitgebreide openbare voorbereidingsprocedure. De standaardprocedure is de bezwaarprocedure. Die houdt in dat het bestuursorgaan zelf beoordeelt of het bestreden besluit in stand kan blijven of dat het moet worden herzien. Het bestuur heeft veel vrijheid bij de inrichting van de bezwaarprocedure. Er gelden wel twee harde eisen. De bezwaarmaker moet de mogelijkheid hebben zijn verhaal te doen ten overstaan van een onbevangen ambtenaar of onafhankelijke adviescommissie en de beslissing op het bezwaar mag niet worden voorbereid door een ambtenaar die bij de voorbereiding van het oorspronkelijke besluit was betrokken.

De Awb biedt de bezwaarmaker sinds 2004 de mogelijkheid de bezwaarprocedure over te slaan (art. 7:1a en 8:54a Awb).¹⁰ Hij kan het bestuursorgaan waar hij zijn bezwaarschrift heeft ingediend daarom verzoeken. Is het bestuur akkoord, dan stuurt dat het bezwaarschrift door naar de rechter, met het verzoek het als beroep te behandelen. Is ook de rechter akkoord, dan behandelt die het bezwaar als beroep. Van de regeling wordt slechts zelden gebruikgemaakt (Van der Meulen e.a. 2006).

Sinds ruim een halfjaar geldt een meer specifieke uitzondering op de regel dat eerst bezwaar moet worden gemaakt voordat beroep bij de bestuursrechter mogelijk is. Tot die datum kwalificeerde de bestuursrechter de bestuurlijke reactie op een verzoek om vergoeding van schade die was geleden door een onrechtmatig besluit, als besluit (een ‘zelfstandig schadebesluit’).¹¹ Tegen dat besluit kon beroep worden ingesteld bij de bestuursrechter, nadat eerst bezwaar was gemaakt bij het bestuur. Met de gedeeltelijke invoering van de Wet nadeelcompensatie en schadevergoeding bij onrechtmatige besluiten per 1 juli 2013 is die situatie veranderd (art. 8:88 e.v. Awb).¹² Wie schade heeft geleden door een onrechtmatig besluit, kan direct bij de rechter terecht met een verzoek het bestuur tot schadevergoeding te veroordelen – sterker, hij heeft niet meer de mogelijkheid bij het bestuur bezwaar te maken tegen diens reactie op zijn verzoek om schadevergoeding.

10 Zie voor de wetsgeschiedenis: *Kamerstukken II* 2003/04, 27563.

11 CRvB 28 juli 1994, *AB* 1995/133 m.nt. Van Male, en ABRvS 6 mei 1997, *AB* 1997/229 m.nt. Van Buuren (Van Vlodrop).

12 Zie voor de wetsgeschiedenis: *Kamerstukken II* 2012/13, 32621.

Die wijziging is gepresenteerd als winst voor de burger. Met zijn verzoek om schadevergoeding kan hij direct bij de rechter terecht. Hij hoeft niet eerst bij het bestuur langs. Het is echter de vraag in hoeverre daadwerkelijk sprake is van winst voor de rechtzoekende. Bestuursrechtelijke procedures over schadevergoeding staan erom bekend dat ze de burger in de meeste gevallen weinig opleveren. Het bestuur stelt zich in het algemeen afhoudend op en laat zich van zijn meest ontoegankelijke kant zien. Uit onderzoek naar ervaringen van burgers met schadeprocedures naar aanleiding van onrechtmatige bestuursbesluiten komt naar voren dat advocaten die voor burgers procederen, de bezwaarprocedure soms als een veilige haven in een vijandige omgeving zien. Als het bestuur zich al bereid toont tot enige toegeeflijkheid, dan veelal dankzij de inspanningen van de bezwaaradviescommissie tijdens de door haar belegde hoorzitting (Marseille & Harryvan 2012). De invoering van de schadeverzoekschriftprocedure betekent dat het bestuur zich onbelemmerd geharnast kan opstellen. Het is derhalve de vraag of het wegvallen van de bezwaarprocedure in schadegeschillen als een voor rechtzoekenden positieve ontwikkeling moet worden gezien.

Conclusie

In deze bijdrage zijn de veranderingen in de toegang tot het systeem van bestuursrechtelijke geschilbeslechting geanalyseerd. De resultaten van die analyse overziend, kan worden geconstateerd dat de toegang in beweging is en dat vooral het bestuur daarvoor verantwoordelijk is. Met andere woorden: die beweging is vooral waarneembaar bij de afhandeling van bezwaarschriften.

Het wettelijk systeem van toegang staat als een huis. De wetgever brengt weliswaar af en toe veranderingen aan, maar zelfs bij de relatief meest vergaande wijzigingen – de introductie van de relativiteitseis, de mogelijkheid de bezwaarprocedure over te slaan en de invoering van de schadeverzoekschriftprocedure – gaat het, gemeten naar hun effect, niet om grote veranderingen. De rechter als rechtsvormer is terughoudend. Dat geldt minder voor de rechter en het bestuur in hun hoedanigheid van regisseur van de geschilbeslechtingsprocedure. Met name de opstelling van het bestuur verdient de aandacht. Weliswaar respecteert het bestuur de formele grenzen van de toegang, maar

zowel daarbinnen als daarbuiten zoekt het naar mogelijkheden om de twee centrale doelen van de bestuursrechtelijke rechtsbescherming (correctie van onjuiste besluiten en beslechting van geschillen tussen overheid en burgers) te verwezenlijken. Het bestuur is op dat punt in het voordeel ten opzichte van de bestuursrechter, omdat het over meer speelruimte beschikt. Zo hoeft het de overschrijding van de bezwaartermijn door de rechtzoekende niet per definitie als belemmering te zien om ambtshalve te beoordelen of het besluit correctie behoeft, en kan het, als het geschil verder strekt dan het bestreden besluit, de bezwaarprocedure benutten om te bezien of het kan bijdragen aan het vinden van een oplossing.

Het is daarom een groot goed dat in bijna alle gevallen het bestuur aan zet is voordat de bestuursrechter aan bod komt, maar evenzeer dat als de rechtzoekende het na de bezwaarprocedure hogerop wil zoeken, de bestuursrechter goed toegankelijk is. Het is dan ook te hopen dat het afschaffen van de bezwaarprocedure voor schadegechillen een incident zal blijken te zijn en dat nog eens goed wordt nagedacht over de voorgenomen verhoging van de griffierechten.

Literatuur

Allewijn 2011

D. Allewijn, *Tussen partijen is in geschil... De bestuursrechter als geschilbeslechter* (diss. Leiden), Den Haag: Sdu Uitgevers 2011.

Brenninkmeijer & Marseille 2011

A.F.M. Brenninkmeijer & A.T. Marseille, 'Meer succes met de informele aanpak van bezwaarschriften', *NJB* 2011/1586, p. 210-216.

Bröring 2003

H.E. Bröring, 'Over grenzen en gradiënten in ons bestuursprocesrecht', in: A.F.M. Brenninkmeijer e.a. (red.), *De taakopvatting van de rechter*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2003.

Damen 2003

L.J.A. Damen, 'Helpt de Centrale Raad van Beroep Jan Splinter door de bestuursrechtelijke winter?', in: R.M. van Male e.a. (red.), *Centrale Raad van Beroep 1903-2003*, Den Haag: Sdu Uitgevers 2003, p. 243-260.

Van Erp & Klein Haarhuis 2006

J.G. van Erp & C.M. Klein Haarhuis, *De filterwerking van buitengerechtelijke procedures*, Den Haag: WODC 2006.

Van Ettekovén & Schueler 1998

B.J. van Ettekovén & B.J. Schueler, “Een ramp, een absolute ramp”. Reacties op het zelfstandig schadebesluit’, *NJB* 1998, afl. 8, p. 346-350.

De Graaf 2013

K.J. de Graaf, ‘Verzoek naast beroep? Een rechtsvergelijkend perspectief’, in: F.J. van Ommeren, P.J. Huisman, G.A. van der Veen & K.J. de Graaf, *Het besluit voorbij* (VAR-reeks 150), Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2013, p. 217-307.

Jansen & Van der Leek 2012

J.E. Jansen & D.T. van der Leek, ‘Ambtshalve toetsen beperken’, *NTB* 2012/33.

Marseille 2010a

A.T. Marseille, *Comparitie en regie in de bestuursrechtspraak*, Groningen: Vakgroep Bestuursrecht & Bestuurskunde 2010.

Marseille 2010b

A.T. Marseille, ‘De spanning tussen waarborgen en efficiency bij de toegang tot de bestuursrechter’, in: A.T. Marseille, A.D. Reiling & J.D.A. den Tonkelaar, *Toegang tot de rechter*, Den Haag, Boom Juridische uitgevers 2010, p. 11-32.

Marseille 2012

A.T. Marseille, *Voor- en nazorg door de bestuursrechter* (oratie Tilburg), 2012.

Marseille & Harryvan 2012

A.T. Marseille & G.J. Harryvan, ‘Afwikkeling van schadegeschillen over overheidshandelen in de praktijk’, in: T. Barkhuysen, W. den Ouden & M.K.G. Tjepkema (red.), *Coulant compenseren? Over overheidsaansprakelijkheid en rechtspolitiek*, Deventer: Kluwer 2012, p. 49-69.

Marseille e.a. 2011

A.T. Marseille, H.D. Tolsma & K.J. de Graaf, *Prettig contact met de overheid 3. Handreiking informele aanpak*, Den Haag, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2011.

Marseille e.a. 2012

A.T. Marseille, B.W.N. de Waard e.a., *Crisis- en herstelwet: evaluatie procesrechtelijke bepalingen*, Groningen: Vakgroep Bestuursrecht & Bestuurskunde 2012.

Van der Meulen e.a. 2006

B.M.J. van der Meulen, M.E.G. Litjens & A.A. Freriks, *Prorogatie in de Awb. Invoeringsevaluatie rechtstreeks beroep*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2006.

Nihot 2010

P.K. Nihot, ‘Differentiatie in zaaksbehandeling, de bestuursrechtelijk comparitie’, *Trema* 2010, p. 457-459.

Van Ommeren & Huisman 2013

F.J. van Ommeren & P.J. Huisman, 'Van besluit naar rechtsbetrekking: een groeimodel', in: F.J. van Ommeren, P.J. Huisman, G.A. van der Veen & K.J. de Graaf, *Het besluit voorbij* (VAR-reeks 150), Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2013, p. 7-102.

Schreuder-Vlasblom 2013

M. Schreuder-Vlasblom, *Rechtsbescherming en bestuurlijke voorprocedure*, Deventer: Kluwer 2013.

Schuurmans & Verburg 2012

Y.E. Schuurmans & D.A. Verburg, 'Ambtshalve toetsing is toe aan hertoetsing', *NTB* 2012/34.

Van der Veen 2013

G.A. van der Veen, 'Bestuursrechtelijke rechtsbescherming voorbij het besluit', in: F.J. van Ommeren, P.J. Huisman, G.A. van der Veen & K.J. de Graaf, *Het besluit voorbij* (VAR-reeks 150), Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2013, p. 103-215.

Verheij 2005

N. Verheij, *Relatief onaantastbaar* (oratie Maastricht), 2005, www.maastrichtuniversity.nl/web/Main1/Pers/OratiesEnRe-des2013/OratiesEnRe-des2005.htm.

De rol van de advocaat tijdens detentie en verhoor op het politiebureau

Een vergelijkende studie

*J. Hodgson**

Naar aanleiding van een empirische studie die onlangs is uitgevoerd, bespreekt dit artikel de rol van de strafrechtadvocaat in vier Europese jurisdicties: Engeland en Wales, Frankrijk, Nederland en Schotland.¹ Het onderzoekt de dagelijkse praktijk van de politieambtenaar en de advocaat en brengt de kenmerken van de juridische procedure, beroepsgerelateerde culturen en verschillen in informatiepositie in kaart.² Op deze manier kan de doeltreffendheid van juridische bijstand aan verdachten die worden verhoord tijdens verblijf op het politiebureau, worden geëvalueerd en kunnen praktische aanbevelingen voor verbetering worden gedaan.³

* Prof. Jacqueline Hodgson is als hoogleraar verbonden aan de rechtenfaculteit van de Universiteit van Warwick.

- 1 De studie 'Procedural rights of suspects in police detention in the EU: Empirical investigation and promoting best practice', JUST/2010/JPEN/AG/1578, werd bekostigd door de Europese Commissie en gepubliceerd als Blackstock e.a. 2014. Naast het recht op juridische bijstand op het politiebureau, onderzoekt de studie ook het recht van verdachten op informatie, vertolking en vertaling, en het zwijgrecht. Het verslag dat hier wordt gegeven, is noodzakelijkerwijs kort, gezien de beperkt beschikbare ruimte.
- 2 De studie bestond uit het observeren van politie en advocaten, wat ongeveer 78 weken heeft geduurd, en ook uit het voeren van 84 gesprekken en het verzamelen van 384 procesdossiers. Zie voor een gedetailleerd verslag van de methodiek het tweede hoofdstuk in Blackstock e.a. 2014.
- 3 Hoewel in verschillende strafrechtelijke procedures doeltreffendheid iets anders kan worden opgevat, wordt de term hier gesteld tegenover de ondoeltreffendheid van rechten die alleen op papier bestaan of waarvan de uitvoering wordt bemoeilijkt door onvoldoende financiële middelen dan wel door de werkwijze van andere actoren.

De Europese juridische context

De richtinggevende zaak *Salduz* tegen Turkije bij het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) garandeerde in krachtige bewoordingen het recht van de verdachte die vastzit op het politiebureau op juridisch advies voor en tijdens verhoor.⁴

'(...) the Court finds that in order for the right to a fair trial to remain sufficiently "practical and effective" (...) Article 6 § 1 requires that, as a rule, access to a lawyer should be provided as from the first interrogation of a suspect by the police (...) The rights of the defence will in principle be irretrievably prejudiced when incriminating statements made during police interrogation without access to a lawyer are used for a conviction.'

Veel landen hebben ter naleving van het *Salduz*-arrest hun strafrechtelijke procedures hervormd. Toch blijven er grote verschillen bestaan in de wettelijke bepalingen die het voor verdachten in de politiecel mogelijk maken om juridische bijstand te krijgen. In Engeland en Wales, Frankrijk en Schotland bijvoorbeeld is een advocaat rechtsbevoegd om aanwezig te zijn bij het verhoor van de verdachte. Dit in tegenstelling tot Nederland, met uitzondering van jeugdzaken en ernstige delicten. Frankrijk en Nederland beperken het overleg tussen de advocaat en de cliënt tot 30 minuten voorafgaand aan het verhoor, maar in Schotland en Engeland en Wales zijn er geen beperkingen qua tijd. Er zijn ook grote verschillen in de hoeveelheid informatie uit het procesdossier die verdachten en advocaten ter beschikking wordt gesteld en in de mate waarin advocaten tijdens het politieverhoor van de verdachte mogen interveniëren.

Voortbouwend op *Salduz* en daaropvolgende uitspraken van het EHRM, zet de meest recente richtlijn van de Europese Unie (EU) inzake juridische bijstand gedetailleerder uiteen wat nodig is, opdat verdachten toegang kunnen hebben tot een advocaat 'op een zodanig moment en op zodanige wijze om de betrokken personen hun recht

4 *Salduz v. Turkije* 36391/02 [2008] EHRM 1542. Sommige staten, waaronder Nederland, hebben niet aanvaard dat deze beslissing ook het recht op de aanwezigheid van een advocaat tijdens het verhoor omvatte, maar de daaropvolgende zaken van *Mader v. Kroatië* 56185/07 [2011] EHRM en *Sebalj v. Kroatië* 4429/09 [2011] EHRM hebben alle twijfel hieromtrent weggenomen.

op verdediging praktisch en doeltreffend te kunnen laten uitoefenen'.⁵ Naast het recht van verdachten om onder vier ogen met hun advocaat te spreken, bevat dit ook 'het recht van hun advocaat om bij het verhoor aanwezig te zijn en op doeltreffende wijze deel te nemen aan het verhoor'.⁶ De aard van deze deelname is een nationaalrechtelijke aangelegenheid, wat mogelijk de harmonisatiedoelen ondermijnt, maar lidstaten hebben niet de vrijheid om te doen wat zij willen: eventuele nationale bepalingen mogen geen afbreuk doen aan de doeltreffende uitoefening en essentie van het recht.⁷ Deze nieuwe richtlijn legt de lidstaten duidelijke eisen op, die in veel gevallen nopen tot extra maatregelen op nationaal niveau, zodat de procedurele waarborgen voor verdachten in strafzaken verder worden geharmoniseerd. Eenzelfde effect gaat uit van artikel 7 van de EU-richtlijn inzake het recht op informatie in strafprocessen, dat het recht geeft op toegang tot het materiaal met betrekking tot de zaak.⁸

De bepalingen in de vier jurisdicties inzake juridisch advies voor een verdachte in de politiecel

Hoewel verdachten die op het politiebureau verblijven in alle vier de jurisdicties in onze studie toegang hadden tot juridische bijstand, waren de juridische bepalingen behoorlijk verschillend. Dit is misschien niet verrassend, want net als de rol en de functies van het personeel binnen een strafrechtstelsel, zijn ook de procedurele tradities verschillend. Het is bijvoorbeeld voor systemen met een traditie van toezicht door een rechter of officier van justitie in de opsporingsfase typerend dat ze een zwakker recht op verdediging toepassen. De veranderingen die nodig waren na *Salduz*, en nu op basis van de EU-richtlijn, zijn in Frankrijk en Nederland dan ook groter dan in Engeland en Wales. Het is in aanvulling op de veranderingen in de wettelijke strafrechtelijke procedures echter ook belangrijk om verder te

5 Art. 3 lid 1 Richtlijn 2013/48/EU van het Europees Parlement en de Raad van 22 oktober 2013 betreffende het recht op toegang tot een advocaat in strafrechtelijke procedures en in procedures ter uitvoering van een Europees aanhoudingsbevel en op het recht om een derde op de hoogte te laten brengen van de vrijheidsbeneming en om met derden en consulaire autoriteiten te communiceren tijdens de detentie.

6 Art. 3 lid 3 onder a Richtlijn 2013/48/EU.

7 *Ibidem*.

8 Richtlijn 2012/13/EU van het Europees Parlement en de Raad betreffende het recht op informatie bij strafrechtelijke procedures.

kijken dan de wet en de context van de dagelijkse praktijk te bestuderen. Op deze wijze krijgen we inzicht in de factoren die bepalen of de rechten van een verdachte in de praktijk kunnen worden gebracht en doeltreffend kunnen worden gemaakt. Dankzij onze bevindingen, en de bevindingen uit eerdere studies, begrijpen we veel beter hoe we de rechten van verdachten in de praktijk doeltreffender kunnen versterken.

Engeland en Wales

In Engeland en Wales is de juridische bijstand voor verdachten in de politiecel het meest uitgebreid vastgelegd in wettelijke bepalingen. Deze bijstand is geregeld in artikel 58 van de Police and Criminal Evidence Act 1984 (PACE). Juridisch advies is gratis op het moment dat het wordt gegeven, en het is niet inkomensafhankelijk. Advocaten komen in bijna alle gevallen persoonlijk naar het politiebureau. Als gevolg van een recente hervorming is juridische hulp voor een klein vergrijp waarbij een verhoor achterwege blijft, echter alleen nog maar telefonisch beschikbaar.⁹ De politie was – net als tegen de geluidsopname van het verhoor – in eerste instantie ook tegen de aanwezigheid van een advocaat op het politiebureau. Het idee bestond dat die aanwezigheid ertoe zou leiden dat een verdachte zou zwijgen of met een verdediging zou komen die hij met de advocaat had bekokstoofd. In de praktijk bleek dit niet het geval. Gaandeweg is de politie de rol van de advocaat gaan accepteren als een wettige waarborg van de strafrechtelijke procedure. Verdachten die juridisch advies hadden gekregen, bleken helemaal niet dwars te liggen en waren net zo bereidwillig om met de politie te praten. In veel gevallen kon hierdoor over een oplossing worden onderhandeld, die bijvoorbeeld kon zijn dat werd volstaan met een waarschuwing van de politie (McConville & Hodgson 1993).

Zoals een aantal onderzoeksstudies heeft aangetoond, verliep de uitvoering van het recht van een verdachte op toegang tot een advocaat aanvankelijk echter niet probleemloos. In de beginjaren na de invoering van PACE probeerde de politie verdachten ervan te weerhouden om hun recht op juridisch advies te laten gelden door hun te vertellen dat het verhoor daardoor zou worden vertraagd en dat de verdachte

⁹ Deze bijstand wordt verschaft via een nationale regeling, namelijk de Criminal Defence Service, die bekendstaat als CDS Direct.

uiteindelijk ook later zou vrijkomen. Dit was een doeltreffende strategie vanuit het perspectief van de politie, aangezien de meeste verdachten zo snel mogelijk het bureau willen kunnen verlaten (McConville e.a. 1991). Het resultaat was dat de verdachte vaak niet goed geïnformeerd afstand deed van het recht op een advocaat en dat dit afstand doen ook niet volledig vrijwillig was. Ook advocaten speelden hun rol niet. Juridische bijstand werd verleend via piketregelingen en rechtstreeks door advocatenkantoren. Advocaten realiseerden zich echter al gauw dat ze de 24-uursbehoefte aan advies op het politiebureau niet aankonden. Ze reageerden hierop door werk te delegeren naar onbevoegd, niet-opgeleid en vaak onervaren personeel (McConville & Hodgson 1993; McConville e.a. 1994). Verdachten werden hierdoor slecht geholpen, aangezien de raadgevers die langskwamen maar weinig tijd besteedden aan overleg en vaak niet in staat waren om iets te verschaffen dat 'juridisch advies' genoemd zou mogen worden. Deze onderzoeksbevindingen hebben geleid tot concrete veranderingen. De gedragscodes bij PACE werden herzien om helder te maken dat politiepersoneel verdachten er niet van moet weerhouden om bijstand van een advocaat in te roepen. Er werd een accreditatieregeling (verbonden met het in aanmerking komen voor vergoeding van juridische hulp) geïntroduceerd voor juridische vertegenwoordigers en vervolgens ook voor bevoegde advocaten, om te garanderen dat verdachten goed advies zouden krijgen in de fase die vaak de meest uitdagende en ook bepalende is van het strafrechtelijk onderzoek (Bridges & Choongh 1998).

Het heeft echter ook nadelen om op deze manier ruimte te laten voor delegatie. We hebben in onze studie geconstateerd dat sommige advocatenkantoren geaccrediteerde vertegenwoordigers gebruiken voor het grootste gedeelte van hun advieswerk op het politiebureau. Hoewel de raadgevers ervaring hebben op het gebied van strafrecht, zijn het geen bevoegde advocaten en hebben ze dus geen ervaring met gerechtelijke werkzaamheden. Op deze manier zijn hun werktaken beperkt tot één fase van de zaak en missen zij de praktische deskundigheid om te weten waar dingen die op het politiebureau gebeuren (zoals het niet naleven van een procedure) bij de zitting op uit kunnen draaien. Hierdoor ontstaat een gesegmenteerd systeem en een model van wisselende bijstand aan de verdachte, die in de rechtszaal immers door iemand anders wordt vertegenwoordigd.

Voor de advocaat is het moeilijk om een cliënt advies te verlenen als hij niet weet over welk belastend bewijsmateriaal de politie beschikt. In Engeland en Wales heeft noch de verdachte, noch de advocaat toegang tot het procesdossier. Informatie over de zaak en het verzamelde bewijsmateriaal wordt mondeling verschaft en daarover beslist voor een groot gedeelte de politiefunctionaris. Het is al 30 jaar zo dat advocaten in Engeland en Wales naar het politiebureau komen. Advocaten en de politie hebben geleerd om elkaar te vertrouwen en er hebben zich werkrelaties ontwikkeld. Hoewel advocaten niet altijd alle informatie krijgen die ze zouden willen hebben, krijgen zij meer te horen dan de verdachte, wat voor een verdachte vaak een reden kan zijn om te vragen om een advocaat. De politie hanteert soms een systeem waarbinnen informatie gefaseerd bekend wordt gemaakt. Advocaten kunnen verdachten adviseren om als strategie te zwijgen, zodat meer informatie vrij komt. Maar de positie van waaruit ze met de politie kunnen onderhandelen, is zwak.

Deze lessen uit de vroege ervaringen in Engeland en Wales zijn belangrijk als het erom gaat te garanderen dat de bepalingen van de EU-richtlijn resulteren in rechten die 'praktisch en doeltreffend' zijn en niet 'theoretisch en illusoir', om de woorden van het EHRM te gebruiken.¹⁰ We zien in jurisdicties waar het recht op toegang tot een advocaat op het politiebureau een meer recente vernieuwing is, soortgelijke problemen: politiefunctionarissen die verdachten ervan proberen te weerhouden om hun recht op een advocaat te laten gelden, advocaten die onvoldoende zijn opgeleid en te weinig ervaring hebben in strafzaken en het onvoldoende ter beschikking stellen van zaaksinformatie aan de verdachte of diens advocaat.

Frankrijk

Tot 2011 mochten verdachten in Frankrijk voorafgaand aan verhoor 30 minuten onder vier ogen overleg plegen met een advocaat, maar de advocaat mocht niet aanwezig zijn bij de formele ondervraging van de verdachte en de verdachte kreeg niet te horen dat hij zwijgrecht had. Naar aanleiding van Salduz werd de wet veranderd, zodat verdachten

¹⁰ Deze zinsnede wordt vaak gebruikt om te beschrijven hoe het Europees Verdrag van de Rechten voor de Mens (EVRM) op dit punt wordt geïnterpreteerd door het Europese Hof voor de Rechten van Mens (EHRM) in Straatsburg, bijvoorbeeld in *Pishchalnikov v. Rusland* 7025/04 [2009] par. 66.

hun advocaat bij zich mochten hebben wanneer ze werden ondervraagd door de politie.¹¹ Men moet verdachten nu ook op de hoogte stellen van hun zwijgrecht wanneer zij naar het politiebureau worden gebracht (maar niet bij het begin van elk verhoor). De verdachte en de advocaat krijgen enige basisinformatie die verband houdt met het strafbare feit en kopieën van eventuele eerdere verhoren van de verdachte. Advocaten hebben tot nu toe tevergeefs deze gang van zaken aangevochten. In de praktijk zien we dat, net als in Engeland en Wales, de hoeveelheid informatie die advocaten wordt verschaft (verdachten kregen heel weinig te horen), afhangt van de individuele relatie van de advocaat met de politie.

Hoewel de verdachte het recht heeft op de aanwezigheid van een advocaat voor en tijdens het verhoor, blijft de rol van de advocaat op allerlei manieren beperkt. Voor overleg met de cliënt is maximaal 30 minuten beschikbaar. Aangezien de verdachte van tevoren niet met de advocaat heeft gesproken, is dit erg weinig tijd om enige biografische basisgegevens te kunnen noteren, om te bespreken wat bekend is over de politiezaak en om van de verdachte een beschrijving van de zaak te krijgen. In de praktijk bemerkten we dat advocaten soms zelfs niet eens de toegestane 30 minuten gebruikten om met de verdachte te overleggen.¹² De tweede beperking is dat de advocaat geen actieve rol in het verhoor mag spelen. Hij moet passief blijven en tot het einde wachten voordat hij vragen mag stellen of enige verduidelijking mag bieden.

Er zijn binnen de Franse advocatuur relatief weinig specialismen, dus de enige praktische manier om ervoor te zorgen dat er voldoende advocaten beschikbaar zijn, is het instellen van piketregelingen waaraan alle advocaten deelnemen, ongeacht hun voornaamste praktijkgebieden. Hierdoor is het niet zeker dat de advocaat die de verdachte opzoekt, een specialist is op het gebied van strafrecht. We zijn verschillende voorbeelden tegengekomen van advocaten zonder strafrechtelijke ervaring, die verdachten verzuimen te adviseren over processuele basisrechten of onzeker zijn over wettelijke bepalingen of procedures die verband houden met het strafbare feit in kwestie. Verdachten kregen nooit het advies om niets te zeggen en advocaten stelden meestal voor om een strategie te volgen gericht op samenwerking

¹¹ Zie de discussie in Hodgson 2013.

¹² Soms was dit het geval omdat er weinig bekend was over de feiten in de zaak. Het advies was daarom algemeen van aard.

met de politie.¹³ In deze gevallen was het niet goed duidelijk wat hun aanwezigheid eigenlijk toevoegde. Aan de andere kant waren er onder de advocaten strafrechtsspecialisten die hun frustraties bij ons uitten: met weinig kennis van het bewijsmateriaal tegen de verdachte en de verplichting om passief te zijn tijdens het politieverhoor, was er weinig dat ze konden doen om proactief een zaak op te bouwen voor de verdediging.¹⁴

Nederland

Vóór de Salduz-hervormingen hadden verdachten in Nederland zowel voor als tijdens een verhoor door de politie niet het wettelijke recht op juridische bijstand. In navolging van Salduz is het verdachten nu toegestaan om 30 minuten onder vier ogen met hun advocaat te overleggen, maar mag er nog steeds geen advocaat aanwezig zijn tijdens het verhoor, behalve bij jeugdzaken en de meest ernstige zaken. Advocaten zijn beschikbaar door middel van piketregelingen en via rechtstreeks contact van de verdachte met een advocatenkantoor. Net als in Frankrijk kan dit betekenen dat er geen specialist op het gebied van strafrecht langskomt bij de verdachte. We hebben voorbeelden gezien waarin slecht advies werd gegeven door mensen die geen of weinig kennis hadden van het strafrecht, die de aard van het strafbare feit waarvoor de verdachte vastzat niet begrepen, die de verdachte weinig of niets vroegen over het strafbare feit, of die eenvoudigweg helemaal geen begeleiding boden. De meerderheid van de advocaten, ongeacht hun vakgebied, bracht weinig tijd door met de verdachte, namelijk niet eens de helft van het toegestane halfuur. Net als in Frankrijk kan de reden hiervoor zijn geweest dat Nederlandse advocaten erg weinig informatie hadden gekregen over de zaak en zich dus noodzakelijkerwijs moesten beperken tot algemeen advies. Maar in andere gevallen fungeerde de slechte financiële beloning echt als een negatieve prikkel: er wordt een vast bedrag gegeven voor advieswerk op het politiebureau, ongeacht de duur van de werkzaamheden. Piketadvocaten moesten soms ook naar verschillende politiebureaus reizen om een

13 Hoewel het beantwoorden van politievragen in sommige gevallen de beste strategie is, dient advies te worden afgestemd op de specifieke zaak en niet op uniforme wijze te worden gegeven, wat de omstandigheden ook zijn.

14 De rol van de advocaat werd vaak vergeleken met die van een meubelstuk, gedwongen om tijdens de verhoren passief te blijven.

aantal verdachten te bezoeken, en dat allemaal binnen twee uur nadat de politie contact met hen had opgenomen.

In de verhoren die we hebben geobserveerd, werden verdachten die zwegen of die de beschuldigingen ontkenden, behoorlijk stevig onderzocht en de politie gebruikte een reeks van tactieken om te proberen druk uit te oefenen op verdachten, zodat ze zouden bekennen. Dat er geen recht op aanwezigheid van een advocaat tijdens het verhoor is, betekent dat het recht op juridische bijstand maar een beperkte waarde heeft; de verdachte blijft kwetsbaar.

Schotland

In navolging van het Salduz-arrest en de zaak voor de Hoge Raad van het Verenigd Koninkrijk van *Cadder v. Her Majesty's Advocate* heeft ook Schotland onlangs een hervorming ondergaan.¹⁵ Vóór *Cadder* had een verdachte er recht op dat een advocaat op de hoogte werd gesteld van het feit dat hij vastzat op het politiebureau, maar had hij voor of tijdens het verhoor geen recht op een advocaat op het politiebureau. Men kon maximaal zes uur op het politiebureau worden vastgehouden. Verdachten hebben nu het recht om onder vier ogen overleg te plegen met een advocaat, ze hebben het recht op aanwezigheid van hun advocaat tijdens het politieverhoor en de periode die ze vastgehouden kunnen worden op het politiebureau is verdubbeld tot twaalf uur. Schotland was op veel manieren anders dan de andere drie landen die we hebben bekeken. Advocaten bezochten daar namelijk met tegenzin de verdachten persoonlijk op het politiebureau. Zij gaven liever telefonisch advies, omdat een eventuele bekentenis altijd bevestigd dient te worden door bewijsmateriaal. In de meeste gevallen adviseerden zij de verdachte het stilzwijgen te bewaren, en dat kon net zo goed telefonisch als persoonlijk. Hiermee wordt natuurlijk voorbijgegaan aan het belang van aanwezigheid van de advocaat om de verdachte ondersteuning te bieden bij het blijven zwijgen tijdens verhoor,

15 [2010] UKSC 43. Schotland is onderdeel van het Verenigd Koninkrijk, maar is een afzonderlijke jurisdictie voor wat betreft strafrecht en strafvordering, en heeft een aparte procedurele traditie.

hoewel Schotse politieambtenaren de soms agressieve opstelling van hun Nederlandse collega's niet hanteren.¹⁶

Praktijkervaringen en gevolgtrekkingen voor juridisch advies aan verdachten in politiedetentie

Juridisch advies is voor een verdachte die vastzit op het politiebureau niet alleen belangrijk voor zijn bescherming, maar ook van belang als procedurele waarborg die in dit stadium van het onderzoek de betrouwbaarheid van het verzamelde bewijs zeker kan helpen stellen. Er is een aantal gemeenschappelijke thema's in de praktijken rondom het recht op de juiste juridische ondersteuning waaruit we conclusies kunnen trekken en die het ons mogelijk maken om na te denken over hoe het recht op verdediging in de praktijk doeltreffender gemaakt kan worden. Het is ook belangrijk om de verbondenheid van verschillende rechten te begrijpen. De beschikbaarheid van juridische hulp, een tolk waar nodig en het recht op informatie, het is allemaal nodig om het recht op een advocaat te kunnen garanderen.

Duidelijke juridische regulering

Binnen strafrechtelijke procedures bestaat momenteel een reeks van verschillende bepalingen met betrekking tot wat advocaten kunnen doen om ondersteuning te geven aan verdachten. Het is belangrijk dat waar rechten krachtens de EU-richtlijn omgezet mogen worden in overeenstemming met nationale procedures, deze de ruimere doelen niet ondermijnen. Hoelang mag een verdachte bijvoorbeeld overleg plegen met zijn advocaat? Een adviesgesprek van 30 minuten is te weinig tijd om de versie van de verdachte over de gebeurtenissen op te tekenen, om standaard achtergrondgegevens en andere informatie die van invloed kan zijn op de positie van de verdachte te controleren en om vervolgens advies te geven over hoe de verdachte het politieverhoor dient aan te pakken.¹⁷ Uit de EU-richtlijn blijkt duidelijk dat de

¹⁶ De bewering dat verdachten vaak zwijgen, en vooral als ze eerst met een advocaat hebben gesproken, is misschien een van de meest voorkomende mythes. Verdachten zwijgen vaak met tegenzin, omdat ze bang zijn dat het daardoor lijkt alsof ze iets te verbergen hebben (McConville & Hodgson 1993). Slechts een minderheid blijft zwijgen, wat meestal een tactiek is om de politie te dwingen iets los te laten over de zaak tegen de verdachte.

¹⁷ 30 minuten is niet genoeg voor de juridische bijstand die in *Dayanan Turkey 7377/03* [2009] wordt voorgesteld.

advocaat aanwezig mag zijn tijdens het politieverhoor (waarvoor in Nederland en elders juridische hervormingen vereist zijn), maar mag een advocaat, krachtens nationale procedures, interveniëren of moet hij passief zijn? Gezien de Salduz-jurisprudentielijn is het niet waarschijnlijk dat aan het recht van de verdachte op 'doeltreffende deelname' door zijn advocaat bij verhoor tegemoet wordt gekomen als van de advocaat wordt geëist dat hij zwijgt tot het einde van het verhoor, zoals dat momenteel in Frankrijk het geval is.

Opleiding en beroepsgerelateerde culturen

Een tweede en meer ambitieus punt is dat de politie, advocaten, aanklagers en rechters de waarde van de rechten moeten gaan inzien als zij die doeltreffend gaan uitvoeren en toepassen. Advocaten moeten bijvoorbeeld beschikken over voldoende deskundigheid en vaardigheden om actief de verdediging van de verdachte te kunnen voeren. Dit betekent dat advocaten moeten worden opgeleid voor het werk op het politiebureau en dat advocaten die geen ervaring hebben in strafzaken, niet worden ingezet. Advocaten zouden het advieswerk op het politiebureau een warm hart moeten toedragen en dat werk zien als het begin van de zaak voor de verdediging, zelfs als in de praktijk een ander advocatenkantoor of een andere advocaat vervolgens de verdachte gaat vertegenwoordigen. Dit houdt in dat ze de verdachten niet alleen moeten voorbereiden op het verhoor,¹⁸ maar dat ze ook verder moeten gaan dan dat. Ze zouden bijvoorbeeld kunnen controleren of het gedwongen verblijf op het politiebureau wel rechtmatig is, hoe het welzijn is van de verdachte en of deze behoefte heeft aan medische of aanvullende sociale bijstand. Hoewel de doelen van de verdachte tegenover die van de politie kunnen staan, dienen politiefunctionarissen desondanks het wettige recht op verdediging te accepteren en in te zien dat op deze wijze de geloofwaardigheid en betrouwbaarheid van de procedures kunnen worden gegarandeerd. De politie zou de advocaat niet langer moeten zien als een tegenstander in het onderzoek naar het delict. Zonder een dergelijke omslag in denken en praktijk zullen politiefunctionarissen proberen de verdediging te onder-

¹⁸ Schotse advocaten namen minder dan 15 minuten de tijd om (telefonisch) met de verdachte te praten; de gemiddelde tijd die werd besteed aan overleg met de verdachte was 20 minuten in Frankrijk, 21 minuten in Nederland en 26 minuten in Engeland en Wales (Blackstock e.a. 2014, p. 313).

mijnen door verdachten over te halen om niet de bijstand van een advocaat in te roepen, bijvoorbeeld door te beweren dat de inschakeling van een advocaat de procedure zal vertragen of door niet te vertellen dat juridische bijstand gratis is.¹⁹

Tot slot

Het verhoor van de verdachte is mogelijk het belangrijkste moment tijdens zijn verblijf op het politiebureau, aangezien het bewijs dat bij de zitting gebruikt kan worden hier wordt verzameld. Het is echter ook duidelijk dat zowel in de jurisprudentie van het EHRM als in de recente richtlijn de rol van de advocaat wordt gezien als die van iemand die het verhoor voorbereidt en daarbij aanwezig is. De advocaat moet ook de rechtmatigheid van het verblijf op het politiebureau verifiëren en deze ter discussie stellen waar dat nodig is, het welzijn van de verdachte controleren en stappen nemen in de voorbereiding van de zaak voor de verdediging. Om deze rol doeltreffend te kunnen spelen, moeten advocaten een afdoende financiële vergoeding ontvangen en beschikken over voldoende kennis van de zaak tegen hun cliënt om zinvol advies en zinvolle ondersteuning te kunnen bieden. Schotland en Engeland en Wales voorzien in rechtsbijstand voor werk op het politiebureau en in Frankrijk is rechtsbijstand beschikbaar tot een maximum van € 300 voor de eerste 24 uur en € 150 voor de tweede. In Nederland symboliseert een betaling van € 85 de wat beperktere rol van een overleg van een halfuur, maar hierdoor is het voor een advocaat niet rendabel om meer aan de zaak bij te dragen dan deze minimale betrokkenheid.

19 Zie verder het kader *Training framework on the provision of suspects' rights*, dat is ontwikkeld vanuit de bevindingen van *Inside police custody* (Blackstock e.a. 2014, p. 463-510) en door dezelfde auteurs, samen met M. Vanderhallen, afzonderlijk is gepubliceerd.

Literatuur

Blackstock e.a. 2014

J. Blackstock, E. Cape, J. Hodgson, A. Ogorodova & T. Spronken, *Inside police custody. An empirical account of suspects' rights in four jurisdictions*, Antwerpen: Intersentia 2014.

Bridges & Choongh 1998

L. Bridges & S. Choongh, *Improving police station legal advice. The impact of the accreditation scheme for police station legal advisers*, Londen: The Law Society & The Legal Aid Board 1998.

Hodgson 2013

J. Hodgson, 'Making custodial legal advice more effective in France', *Criminal Justice Matters* (92) 2013, afl. 1, p.14-15.

McConville & Hodgson 1993

M. McConville & J. Hodgson, *Custodial legal advice and the right to silence*, Londen: HMSO 1993.

McConville e.a. 1991

M. McConville, A. Sanders & R. Leng, *The case for the prosecution*, Londen: Routledge 1991.

McConville e.a. 1994

M. McConville, J. Hodgson, L. Bridges & A. Pavlovic, *Standing accused. The organisation and practices of criminal defence lawyers in Britain*, Oxford: Clarendon Press 1994.

Stroomverleggingen in de Nederlandse geschilbeslechtingsdelta

Terugblikken en vooruitkijken met twee gesprekspartners

*A. Klijn**

Wat doen burgers vandaag de dag als ze vinden dat ze een probleem hebben waar recht aan moet worden gedaan? Haast iedereen komt dan in actie. In de helft van de gevallen wendt deze burger zich tot een instantie die kan helpen te bepalen wat er moet gebeuren (Van Velthoven & Klein Haarhuis 2010). Vrijwel niemand wil het er gelijk al maar bij laten zitten; evenmin rent iedereen direct naar de rechter. Dat was 40 jaar geleden ook al zo, maar toen bleef wel twee keer zo vaak actie achterwege. Het goede advies – wat te doen als je recht wilt halen? – was ook toen het knelpunt. Wat sindsdien wel is veranderd, is dat het aanbod van instanties nu veel ruimer en meer divers is.

In deze bijdrage wordt geschetst hoe deze veranderingen zich hebben voltrokken. Voorts wordt commentaar geleverd op de ontwikkelingen in de rechtshulp en de kwaliteit daarvan door twee personen die nauw betrokken waren bij deze evolutie. Deze commentaren zijn verkregen door interviews met Peter van den Biggelaar, afkomstig uit het hart van de ‘vernieuwingsbeweging’ van de jaren zestig en nu directeur stelsel van de Raad voor Rechtsbijstand (Utrecht), en Maurits Barendrecht, met een verleden in de ‘reguliere advocatuur’ en heden ten dage directeur Onderzoek van HiiL Innovating Justice en hoogleraar in Tilburg, gespecialiseerd in het ontwikkelen van geschilbeslechtings-systemen.

* Dr. Albert Klijn is parttime wetenschappelijk adviseur bij SSR, Studiecentrum Rechtspleging. Hij was voorheen o.a. werkzaam bij het WODC en de Raad voor de rechtspraak.

Fase 1: dijkdoorbraak

Als *spin-off* van het maatschappelijk klimaat van de late jaren zestig met zijn 'kritiese beweging' en universiteitsbezettingen richtten in 1969 activistische rechtenstudenten de Juridische EHBO in Tilburg op – de afkorting staat veelzeggend voor Eerste Hulp Bij Onrecht. De perceptie was dat het bestaande systeem van de rechtsbijstand moeilijk toegankelijk was voor de doorsneeburger (voor 'tante Truus'). Dit Tilburgse initiatief om recht, of in ieder geval informatie over de (on)mogelijkheden van het recht, te bieden kreeg snel navolging in de vorm van door studenten bemande rechtswinkels en rechtshulpafdelingen op juridische faculteiten. In een tijdsbestek van krap zeven jaar groeide dit uit tot om en nabij 80 rechtswinkels.

Daarbij bleef het niet: de tweede helft van de jaren zeventig kenmerkte zich door een proliferatie van nieuwe initiatieven. Ten eerste ontstond een snel groeiend landelijk netwerk van *Buro's voor rechtshulp*, waar juristen in loondienst zowel advieshulp verleenden als de toevoegingen aan advocaten verstrekten (uitbetalen deden toen de griffies nog en dat is veranderd bij de inwerkingtreding van de nieuwe wetgeving in 1994).¹ Dit volgde op experimentele samenwerking in Amsterdam, waar instanties de krachten bundelden die verantwoordelijk waren voor rechtsbijstand aan on- en minvermogenden (op grond van de WROM, 1956). Eind jaren zeventig waren er twintig Buro's, in elk arrondissement en één extra te Eindhoven. Ten tweede kwam als nieuw en ook voor de toenmalige reguliere advocatuur verrassend het verschijnsel van de 'sociale advocatuur' op, in de vorm van de *Advokatenkollektieven*. In 1974 werden de eerste kollektieven opgericht in Utrecht en Amsterdam; in 1979 waren er ongeveer 30 (Prakken 1985, p. 208 e.v.; Klijn 1981).

Al deze ontwikkelingen hadden tot voornaamste doel de toegang tot rechtsbijstand te verbreden, door meer aanbod te scheppen en nieuwe kanalen aan te bieden. Dat lijkt gelukt: het beroep op de van overheidswege gesubsidieerde rechtsbijstand verdrievoudigde in de periode 1968-1978. Dat kostte natuurlijk ook meer geld. De overheids-

1 Deze bureaus namen de plaats in van de twee binnen de advocatuur fungerende instanties die de toegang tot de rechter (lees: de advocaat) voor de 'on- en minvermogenden' via de 'pro deo'-route bewaakten: het Bureau van Consultatie (voor de civiele en administratieve zaken) en de Raden voor Rechtsbijstand (voor de strafzaken).

uitgaven voor rechtshulp stegen met een factor van 4,5 in civiele zaken en in strafzaken zelfs met een factor 6,5 (Van Leeuwen e.a. 1996, p. 25). Vanzelfsprekend verliep dit alles niet stilzwijgend. De jaren zeventig boden een vloedgolf aan beleidsstukken van de kant van zowel de advocatuur als de nieuwe spelers op het rechtshulpveld: de Vereniging voor Rechtshulp, de Vereniging Sociale Advocatuur Nederland en het Landelijk Overleg Koördinatoren Buro's voor rechtshulp (LOK). Ook verschenen tal van onderzoeksrapporten uit de universitaire wereld en van het WODC. Opvallend was de meedenkende en actieve houding van de desbetreffende beleidsafdeling van het ministerie van Justitie, die in 1977 uitmondde in het door het ministerie gepubliceerde *Vraagpunten* voor een nieuwe Wet op de rechtsbijstand. Daarin werd het algemene gevoelen verwoord dat de formeel nog geldende Wet Rechtsbijstand On- en Minvermogenden volledig uit de tijd was. Het moment was daar om alle partijen te raadplegen om te komen tot een wettelijke verankering van de in de praktijk ontstane nieuwe rechtshulpinfrastructuur, die door de Engelse en de Amerikaanse waarneemers werd gekenschetst als 'the best legal aid system in the world'.²

Fase 2: tegenwind en stagnatie

Het is niet verwonderlijk dat de overheid probeerde een nieuwe ordening aan te brengen, niet in het minst vanwege de stormachtige groei van de vraag naar rechtshulp en de daarmee gemoeide kosten. Toch stond de voor consultatie bedoelde *Vraagpunten* niet in het teken van beheersing of krimp. Veeleer ging het om vraagstukken als de afbakening tussen eerste- en tweedelijnsrechtshulp (tussen advies en procesvertegenwoordiging) en tussen sociale en commerciële rechtshulpverlening, en om de vraag hoe de kwaliteit van de rechtsbijstand geborgd zou kunnen worden. Toen kwam de economische crisis van begin jaren tachtig, die noopte tot bezuinigingen op overheidsuitgaven. Daarbij kwam ook de financiering van de rechtsbijstand als 'openeinderegeling' in discussie. Waar dat voor een bezuinigende overheid een onbeheersbare uitgavenpost betekende, was dat voor de

2 Er is een groot aantal studies en onderzoeken die tezamen een prachtige caleidoscoop vormen van een periode gekenmerkt door veelkleurigheid, tegenstrijdigheid, ideologisch optimisme en empirisch gebaseerde relativering. Voor de liefhebbers: Schuyt e.a. 1976; Van Manen 1978, 1989; Prakken 1985; Klijn 1991; Westerveld e.a. 2010.

betrokken instanties een vanzelfsprekende invulling van wat als een 'sociaal grondrecht' werd gezien. Alle bij de rechtshulp betrokken actoren – alternatieven en traditionelen – verenigden zich tégen het ministerie onder de slogan 'Duurder recht is onrecht!' De invoering van de eigen bijdrage voor de WROM-gerechtigden resulteerde in vele vlamme verbale protesten, raambiljetten, weigeringsacties, een protestmars van advocaten in toga en een tweede landelijke vergadering van de Orde van Advocaten tegen dat beleid (Van Leeuwen 1986; Van Tulder 1987; Klijn & Paulides 1988).

Hoe heftig de discussie ook was, deze leidde niet tot wijzigingen in het aanbod van rechtshulpvoorzieningen. Dat gebeurde wel door de sterke opkomst van de rechtsbijstandverzekering. Dit type verzekering had in de jaren vijftig zijn intrede gedaan in Nederland, in de vorm van een beperkte verzekering in geval van schade als gevolg van verkeersongelukken. Die markt groeide in omvang, maar daarnaast veroverde de rechtsbijstand ook een ander deel van de markt: de rechtsbijstand aan particulieren in de vorm van huishoudpolissen. Tevens werd het verzekeringspakket uitgebreid met inhoudelijke advisering. Dit was in het bijzonder interessant voor de burgers die buiten het krimpennet van de gefinancierde rechtsbijstand vielen (de middeninkomens). Temeer was deze verzekering aantrekkelijk door betrekkelijk lage premies. Die konden laag worden gehouden door veel moeite te doen om conflicten 'te schikken', zodat niet vaak doorverwezen hoefde te worden naar een (dure) advocaat. Deze ontwikkeling leidde tot concurrentie en daarmee tot een gespannen verhouding met de balie (Blankenburg & Klijn 1990), en – vanwege de schikkingspraktijk – tot harde verwijten ('stenen voor brood').³

Ondertussen wakkerde de interne strijd aan over de afbakening tussen advisering en procesbijstand, vooral door de veranderende rol van de Buro's voor rechtshulp. De Buro's hadden zich gespecialiseerd op advies bij sociale problemen (wonen, werk en verblijf), maar lieten zich gaandeweg steeds meer in met het verlenen van procesbijstand, al dan niet via eigen advocaten in loondienst. Daarmee begaven zij zich op een terrein waarop de reguliere zelfstandig gevestigde advocatuur altijd het monopolie had gehad, met de nodige spanningen van dien. Deze ontwikkeling veroorzaakte ook scherpe verdeeldheid in de

3 Anno 2012 bedroeg de penetratiegraad van de rechtsbijstandverzekering uitgedrukt in het percentage huishoudens 54%; van de huishoudens met kinderen heeft 60% zo'n voorziening getroffen.

gelederen van de Buro's, wat uiteindelijk hun positie in de discussies over de inrichting van het bestel verzwakte, getroffen als ze waren door *friendly fire*.

Door de financiële perikelen en de interne en externe spanningen in het veld van de (gesubsidieerde) rechtsbijstand brachten de jaren tachtig geen verheldering, maar eerder gedoe en stilstand. Dat wordt anders in het daaropvolgende decennium.

Fase 3: herkanalisering

Diep in de nacht van de allerlaatste zitting van het jaar 1993 gaat de Eerste Kamer akkoord met de Wet op de rechtsbijstand (WRB), die op 1 januari 1994 in werking treedt, ook al zal de inhoudelijke behandeling van het wetsvoorstel plaatsvinden in de eerste zitting van dat jaar. Kennelijk is er veel aan gelegen om de wet snel in werking te stellen. Deze WRB is de wettelijke aflossing van de wacht: de WROM, die al in 1977 *de facto* onbruikbaar werd geacht. Na twintig jaren werk aan een nieuwe wet is de grootste institutionele verandering de instelling van de *Raad voor rechtsbijstand* als centraal orgaan, dat belast wordt met 'de organisatie van de verlening van rechtsbijstand in het ressort en met het toezicht op de uitvoering daarvan' (art. 8 WRB). Doordat dit per ressort wordt geregeld, vormt de WRB het geboortekaartje van een vijfling: elk ressort krijgt een raad die bestuurlijke invulling moet geven aan een doelmatige en een kwalitatief adequate rechtshulp.

Anders dan wellicht vermoed, bracht deze verandering weinig vreugde bij de Buro's en de balie. Na jaren van bezuinigingen op de rechtsbijstand had zich in het veld de verdenking postgevat dat de overheid via de nieuwe raden de rechtshulp en de kosten daarvan vooral onder een beheersregiem wilde brengen. Bepaald niet iedereen onderkende de mogelijke waarde van het ontstaan van een buffer tussen het ministerie en het veld.

Daarnaast was er binnen de advocatuur weinig aandacht voor de noodzaak tot kwaliteitsborging. Dat laatste bleek uit de reacties vanuit het veld op de aan de raden toegekende bevoegdheid om kwaliteitseisen te gaan stellen aan de advocaten die zich bij de raden moesten inschrijven om in aanmerking te komen voor verlening (en dus honorering) van gesubsidieerde rechtsbijstand. De wet liet de inhoud van de 'inschrijvingsvoorwaarden' open; de invulling ervan zou een kwes-

tie van professioneel overleg tussen raden en balie dienen te zijn. Om die invulling mogelijk te maken begon het WODC een onderzoek dat beoogde inzicht te krijgen in werkzame en effectieve kwaliteitseisen (Van Leeuwen e.a. 1996). De reacties op dat initiatief spraken voor zich: weigeringen om te participeren in de begeleiding van dat onderzoek en gevraagd naar het nut van dergelijke voorwaarden: 'Ik heb geen zin in dat gezeik' of 'Wij maken zelf wel uit wat kwaliteit is' (Klijn & Van Leeuwen 1996). Een dergelijke opstelling is merkwaardig, daar de vernieuwers in de jaren zestig het kwaliteitsargument hanteerden om de traditionele advocatuur te bekritisieren. Dat een kritische blik van buitenaf op het punt van kwaliteit niet overbodig was, bleek uit de onderzoeksbevinding dat in 1993 6% (ongeveer 18.000 zaken) van alle door advocaten behandelde toevoegingszaken in handen was geweest van advocaten die zichzelf op het betreffende terrein niet als deskundige hadden gekwalificeerd. Hoewel een substantiële minderheid van de rechtshulpverleners (44%) zich geheel of ten dele tegen de inschrijfvoorwaarden verzette, is de weerstand tegen de raden gaandeweg afgenomen. Het huidige aanbod aan advocaten is voldoende: 40% van de balie staat bij de Raad ingeschreven (7.000 advocaten). 'De Raad', want sinds 2010 zijn de vijf raden opgegaan in één Raad voor de rechtsbijstand, is gevestigd te Utrecht.

Samenvattend kan worden gesteld dat er in de jaren tachtig spanningen ontstonden die in het bijzonder de Buro's voor rechtshulp raakten. Toen de interne organisatie eenmaal op orde was, nam de Raad voor Rechtsbijstand de taak op zich om het hulpaanbod van de Buro's te uniformeren en weer toe te spitsen op informatieverstrekking en advisering. Deze koerswijziging was gebaseerd op verschillende onderzoeken waaruit steeds weer naar voren kwam dat de burger primair informatie wil. De herstructurering kreeg tussen 2003 en 2006 haar beslag in de vervanging van de Buro's door het *Juridisch Loket*: een netwerk van 30 loketten, elk met een bezetting van zes à zeven arbeidsplaatsen, bereikbaar via spreekuren en telefonische consulten, en vooral ook via internet. In het beginjaar 2005 had het Juridisch Loket ruim een kwart miljoen (262.000) klantactiviteiten, in 2012 waren dat er 859.000 (Combrink-Kuiters e.a. 2013).⁴

4 Om het gebruik van het Loket te stimuleren krijgt ieder die na contact met het Loket alsnog in het kader van de gesubsidieerde rechtsbijstand een beroep doet op een advocaat, een prijskorting van € 50 op de voor de bijstand van de advocaat te betalen eigen bijdrage. Zie ook het artikel van Peters en Combrink-Kuiters in dit themanummer.

Fase 4: opnieuw een stroomverlegging

Het landschap van de (gesubsidieerde) rechtshulpverlening lijkt er, met alle gerealiseerde modernisering, mooi aangeharkt bij te liggen. Er lijkt reden tot tevredenheid, hetgeen gesteund wordt door de uitkomsten van recent EU-onderzoek *Justice in the EU* (2013).

Als we de vraag stellen of burgers geïnformeerd zijn over het stelsel, dan blijkt het volgende. Van de 28 Europese landen staat Nederland op de derde plaats als het erom gaat hoe goed men zich geïnformeerd voelt over het recht op gesubsidieerde rechtsbijstand en op de vierde waar het gaat om kennis van alternatieve manieren van probleemoplossing voor een gang naar de rechter.

Opmerkelijk zijn echter andere bevindingen: zo staat ons land op de 21e positie als het gaat om informatie over hoe men een advocaat kan vinden en op de 18e bij het weten wat te doen als men op de rechter is aangewezen. Ook op het punt van de beoordeling van gerechtelijke procedures op 'straightforwardness' scoort ons land opmerkelijk laag. Vertaald als 'directheid' of 'begrijpelijkheid' wijzen deze scores op een vertraging in stroomsnelheid in de laatste fase van de rechtshulploop.⁵ Hier worden we eraan herinnerd dat de herinrichting van onze delta in hoge mate primair gericht is geweest op de fase tussen het ontstaan van een probleem en de eventuele afdoening via een beroep op de rechter. Toch is juist de aandacht voor de eventuele laatste stap van cruciaal belang. Immers, zolang partijen erop kunnen rekenen dat zij – als dat nodig is – een rechterlijke uitspraak kunnen afdwingen, zal die garantie het rechtvaardigheidsgehalte van minnelijke oplossingen positief beïnvloeden.

Tegen deze achtergrond valt de opkomst van een nieuw aanbod te begrijpen: *Rechtwijzer*. Het is een digitaal kanaal, ontwikkeld door een samenwerkingsverband van de Raad en een multidisciplinair onderzoeksteam van de Universiteit van Tilburg, begonnen in 2005. Rechtwijzer is erop gericht gebruikers te stimuleren het eigen probleem en de gevolgen die dat heeft in kaart te brengen, te reflecteren op de eigen mogelijkheden om verschillende oplossingen daarvan te realiseren, en vervolgens een keuze te maken welke weg zal worden bewandeld. Zo nodig kan ook een mediator en eventueel daarna een rechter worden ingeschakeld. De zekerheid dat uiteindelijk de rechter een uitspraak

⁵ Strafrechtelijke procedures scoren een 13e plaats, bestuursrechtelijke een 18e en civielrechtelijke een 20e.

zal doen als men er zelf niet uitkomt, leidt er vaak toe dat de partijen zich eerst zullen inspannen om zelf een oplossing te vinden voor hun geschil. Het programma mikt dus ook doelbewust op het verkleinen van de afhankelijkheid van professionals – opnieuw een stroomverlegging dus – en het wordt daarom ook een ‘nuldelijnsvoorziening’ genoemd (zie ook het artikel van Verdonschot in dit nummer).

Terugblikken en vooruitkijken

Terugblikkend op soms roerige tijden meent Van den Biggelaar dat er nu sprake is van een stabiele en werkzame relatie tussen de Raad voor rechtsbijstand en de advocatuur. Dat heeft zijns inziens alles te maken met de beleidsuitgangspunten van de Raad, die kunnen worden samengevat in het driedelige motto: voortvarendheid, eenvoud en samenwerking. Die aanpak weerspiegelt zich in het in 2009 ingezette toevoegingsbeleid. De geldende procedure waarbij elke aanvraag tevoren gecontroleerd moest worden alvorens deze werd toegewezen, is losgelaten en vervangen door een *High Trust-aanpak*, waarbij de Raad en de advocaten samenwerken op basis van vertrouwen, transparantie en begrip. Advocaten krijgen hun aanvraag direct toegewezen na toetsing op de financiële draagkracht van de cliënt. De controle vindt dan achteraf plaats.

Een ander winstpunt is de ontwikkeling van de inschrijvingsvoorwaarden, ofwel de sturing op kwaliteit. Van de eerder geschetste weerstand van advocaten is volgens Van den Biggelaar geen sprake meer. Men is meer en meer bereid om controle en toezicht van buitenaf toe te laten. Zo is onlangs vanuit de balie en vanuit de rechtspraak het verzoek aan de Raad gedaan om specifieke kwaliteitscriteria te ontwikkelen voor advocaten die optreden in jeugdstrafrechtzaken.

Uitdagingen zijn er natuurlijk ook, zoals de wens een meer gezamenlijke aanpak van ministerie, Raad, balie en andere bijstandsverleners te realiseren. Jaloers verwijst Van den Biggelaar naar Schotland, waar een dergelijke benadering in elk geval institutioneel van de grond gekomen is. In Nederland blijft het rechtsbestelbeleid te veel opgedeeld in verantwoordelijkheden van elke actor afzonderlijk. Dat bevordert een ketenaanpak niet.

Binnen zo'n aanpak zou, zo is de overtuiging van Van den Biggelaar, ook veel eerder iets van de grond komen van wat hij aanduidt als 'het

opbrengstmodel'. Over rechtsbijstand wordt alleen gesproken in termen van kosten gemoeid met het beroep op recht in problematische situaties. Maar dat het bestaan van een dergelijke voorziening het totale sociale klimaat van een samenleving positief beïnvloedt, wordt te weinig expliciet gemaakt.

De bezuinigingen die bij de nieuwe taakstelling zijn opgelegd – € 85 miljoen – zijn, vreemd genoeg misschien, niet zijn grootste zorg. Het gaat er veel meer om of de burger toegang heeft tot een rechtvaardige oplossing van problemen, tegen zo laag mogelijke kosten. De burger moet in staat worden gesteld zo veel mogelijk zelf zijn verantwoordelijkheid te nemen. Eenvoudige en begrijpelijke wet- en regelgeving is daarvoor een voorwaarde, evenals een proactieve en probleemoplossende houding en optreden bij overheidshandelingen en besluiten (zie voor enkele voorbeelden het artikel van Marseille in dit nummer).

ICT en rechtshulp

De aanwending van ICT vormt een uitdaging die ook de nodige aandacht vergt. Als geen ander is het Barendrecht die op dit terrein veel werk heeft verricht. Hij was de leider van het Tilburgse aansprakelijkheidsteam dat aan de wieg stond van *Rechtwijzer* en hij is de geestelijke vader van de vernieuwde versie, *Rechtwijzer 2.0* (zie het artikel van Verdonschot in dit nummer).

De inspiratie die aan deze aanpak ten grondslag ligt, ontleende hij aan de praktijk van de Engelse Tribunals en die in Duitsland. Het gaat om op bepaalde terreinen gespecialiseerde instanties, waarbij – in elk geval in Engeland – geen professionele rechters werkzaam zijn, maar 'knopendoorhakers', die dicht bij de betrokken cliënten staan. Daar zouden we er in Nederland meer van moeten hebben.

Dat geluid verbaast wellicht, want is ons land niet ook rijk aan soortgelijke instanties in de vorm van geschillencommissies en – binnen de rechtspraak – gespecialiseerde fora als de Natte Kamer te Rotterdam, de Sectie Intellectuele Eigendom (Den Haag), de Ondernemingskamer (Amsterdam) en het Mededingingsteam (Rotterdam) (Böcker e.a. 2010; Havinga e.a. 2012). Deze opsomming maakt tegelijk al duidelijk dat dit aanbod zich binnen de commerciële sector wel ontwikkeld heeft in de genoemde richting, maar dat het domein van de huis-tuinen-keukenrechtspraak achtergebleven is. We kennen de kantonrechter (al heet die niet meer altijd zo) en meer en meer de familierechtspraak

en het jeugd(straf)recht. Maar in de opvatting van Barendrecht kenmerken de ‘drakerige’ civiele en bestuursrechtelijke procedures zich nog te veel door (vervolg)stappen die de voortgang vertragen en partijen polariseren, terwijl veel zaken beter kunnen worden afgewikkeld in gespecialiseerde procedures. Te denken valt aan medische schades, vreemdelingenzaken, consumentenzaken, zaken over financiële producten, letselschadezaken en scheidingszaken.

Een concreet voorbeeld van een integratief gerechtelijke procedure vormt de *Burenrecht*-procedure, die hij samen met rechters en medewerkers van het Justice Innovation Lab binnen HiiL op verzoek van de Raad voor de rechtspraak heeft ontwikkeld en waarvan in april 2013 een prototype is opgeleverd. De procedure begint met de melding van een problematische situatie, inventariseert mogelijke oplossingen, informeert de andere buur en peilt de bereidheid van beiden om eruit te geraken. Desgewenst komt er een rechter thuis een zitting houden om dan een beslissing te nemen en die op zijn iPad in te voeren. Een procedure die zo op het oog snel en effectief is, maar helaas nog niet in de praktijk wordt gebracht vanwege strijdigheid met enkele bestaande procesregels en het gebrek aan een ketenintegrale verantwoordelijkheid. De noodzaak om alle fasen – informatieverzameling, aanbod van oplossingsalternatieven, juridische informatie over begrenzing van mogelijkheden, de stimulans tot onderhandeling en de hulp daarbij en ten slotte de rechterlijke voorbeeldoplossingen – te schakelen in een logische keten, vindt nergens institutioneel een plek. Wat vooral mist, is een analyse vanuit de gebruikers: wat zijn de meest voorkomende geschillen? Wat is er nodig om deze goed op te lossen of te begrenzen? Wat kan de juridische markt zelf, en waar is de overheid nu echt het meeste nodig?

Bij nader inzien lijkt er een parallel in de focus van mijn twee gesprekspartners: het centraal stellen van de kwaliteit. Waar Van den Biggelaar de kwaliteit van de eventueel benodigde professionele bijstand tracht te optimaliseren, streeft Barendrecht ernaar de eigen kwaliteit van de rechtzoekende burgers te exploiteren. Een overeenkomst het signaleren waard.

Literatuur

Blankenburg & Klijn 1990

E.R. Blankenburg & A. Klijn, 'De balie en de rechtsbijstandverzekering; een opmaat tot discussie', *Advocatenblad* (70) 1990, afl. 21, p. 573-580.

Böcker e.a. 2010

A. Böcker, T. Havinga, A. Jettinghoff, C. Klaassen & L. Bakker, *Specialisatie loont! Ervaringen van grote ondernemingen met specialistische rechtspraakvoorzieningen*, Den Haag: Sdu Uitgevers 2010.

Combrink-Kuiters e.a. 2013

L. Combrink-Kuiters, M. van Gammeren-Zoetewij & S.L. Peters, *Monitor gesubsidieerde rechtsbijstand 2012*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2013.

Havinga e.a. 2012

T. Havinga, C. Klaassen & N. Neelis, *Specialisatie gewenst? De behoefte aan gespecialiseerde rechtspraak binnen het Nederlandse bedrijfsleven*, Den Haag: Sdu Uitgevers 2012.

Klijn 1981

A. Klijn, *De balie geschetst; verslag van een door het WODC gehouden schriftelijke enquête onder de Nederlandse advocatuur*, Den Haag: Staatsuitgeverij 1981.

Klijn 1991

A. Klijn, *Rechtshulp onderzocht en overdacht. Theoretische reflectie en empirisch onderzoek omtrent rechtshulp in Nederland 1979-1989*, Arnhem: Gouda Quint 1991.

Klijn & Van Leeuwen 1996

A. Klijn & S. van Leeuwen, "'Dat gezeik, daar heb ik geen zin in..." Voors en tegens van inschrijfvoorwaarden in de gefinancierde rechtsbijstand', *Advocatenblad* (76) 1996, afl. 13, p. 561-563.

Klijn & Paulides 1988

A. Klijn & G. Paulides, *Duurder recht, minder vraag? De prijsverhoging van rechtsverzorging en de gevolgen daarvan voor de lagere inkomens*, Den Haag: Sdu Uitgevers 1988.

Van Leeuwen 1986

P. van Leeuwen, *Ombuigen of barsten; beleidsanalyse en schets van een gewijzigd stelsel voor de gefinancierde rechtshulp*, Roermond: Stichting Bureau voor Rechtshulp Noord- en Midden-Limburg 1986.

Van Leeuwen e.a. 1996

S. van Leeuwen, A. Klijn & G. Paulides, *De toegevoegde kwaliteit. Een ex ante evaluatie van de werking van inschrijfvoorwaarden in de Wet op de rechtsbijstand*, Arnhem: Gouda Quint 1996.

Van Manen 1978

N.F. van Manen, *De rechtshulpverleners*, Deventer: Kluwer 1978.

Van Manen 1989

N.F. van Manen, *Rechtshulp in de buurt: een vergelijkend onderzoek naar rechtshulpverlening in twee Amsterdamse wijken*, Groningen: Wolters-Noordhoff 1989.

Prakken 1985

T. Prakken, *Rechtshulp en juridisch activisme. Een vergelijkend onderzoek naar recente ontwikkelingen in het gebruik van recht*, Nijmegen: Ars Aequi Libri 1985.

Schuyt e.a. 1976

C.J.M. Schuyt, C.A. Groenendijk & B. Sloot, *De weg naar het recht. Een rechtssociologisch onderzoek naar de samenhangen tussen maatschappelijke ongelijkheid en juridische hulpverlening*, Deventer: Kluwer 1976,

Van Tulder 1987

F.P. van Tulder, *De prijs van de weg naar het recht*, Rijswijk: SCP 1987.

Van Velthoven & Klein Haarhuis 2010

B.C.J. van Velthoven & C.M. Klein Haarhuis, *Geschilbeslechtingdelta 2009. Over verloop en afloop van (potentieel) juridische problemen van burgers*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2010.

Westerveld e.a. 2010

M. Westerveld, W. Bekkers, L. van den Puttelaar, T. Scheltema & J. Suyver, *35 jaar sociale advocatuur*, Den Haag: Sdu Uitgevers 2010.

Toegang tot recht in beweging

Over burgers en hun oplossingsstrategieën

*M. ter Voert**

De vraag of de burger wel toegang tot het recht houdt, is actueel. Door bezuinigingen op de gesubsidieerde rechtsbijstand en verhoging van griffierechten rijst de vraag of het recht toegankelijk blijft. Voor het behoud van de rechtsstaat is het van wezenlijk belang dat burgers toegang tot recht hebben. Die toegang is echter geen statisch gegeven. Zowel in overheidsbeleid als in wetenschappelijk onderzoek is dit begrip aan verandering onderhevig. Zo werd in de jaren zeventig die toegang vooral opgevat als toegang tot de advocaat en rechter en werd het perspectief in de jaren negentig verbreed naar alternatieve vormen van geschilbeslechting en kwamen dejuridisering en zelfredzaamheid centraal te staan.

Het onderhavige artikel behandelt vooral de toegang tot recht voor burgers die in hun dagelijkse leven met civiel- en bestuursrechtelijke problemen te maken hebben. Voor de beslechting van civiele en bestuursrechtelijke geschillen is er een brede variëteit aan deskundigen en instanties waar burgers te rade kunnen gaan. De toegang tot recht voor het oplossen van problemen kan betrekking hebben op toegang tot:

- *informatie en advies*, bijvoorbeeld via het Juridisch Loket of internet;
- *rechtsbijstand* in de vorm van begeleiding, bemiddeling of (proces)vertegenwoordiging; bepaalde vormen van dienstverlening worden onder andere verstrekt door de advocatuur, vakbonden, rechtsbijstandverzekeraars en sociaal raadslieden;
- een *neutrale procedure* voor een bindende uitspraak; daarbij gaat het niet alleen om gerechtelijke instanties, maar ook om buitengerechtelijke procedures zoals geschillencommissies.

* Dr. Marijke ter Voert is als senior onderzoeker verbonden aan het WODC.

Eerst beschrijf ik hoe vanuit het overheidsbeleid de afgelopen jaren wordt aangekeken tegen het beslechten van geschillen en de toegang tot recht. Vervolgens wordt belicht hoe ook in empirisch onderzoek de visie op toegang tot recht over de jaren heen verschuift, met aandacht voor de vraag hoe in rechtssociologisch onderzoek naar problemen van burgers wordt gekeken en wat burgers doen om deze problemen aan te pakken.

Beleidsvisie op toegang tot recht

Toegang tot recht betekende in de jaren zeventig van de vorige eeuw vooral toegang tot een advocaat en/of rechter. Speciale aandacht ging uit naar de positie van mensen met weinig financiële middelen en er werden *Buro's voor Rechtshulp* opgericht. De stijging van het gebruik van gesubsidieerde rechtsbijstand en de toename van rechtszaken in de jaren daarna, de daaraan verbonden kosten en druk op de rechtspraak leidden vervolgens tot de focus op het bevorderen van alternatieve vormen van geschilbeslechting (ook wel: Alternative Dispute Resolution, afgekort ADR). In de Beleidsbrief ADR 2000-2002, 'Meer wegen naar het recht',¹ werden de volgende doelstellingen aan het bevorderen van alternatieve geschilbeslechting gekoppeld:

- dejuridisering van geschillen;
- het op de kwalitatief beste respectievelijk meest effectieve wijze afdoen van geschillen;
- het tegemoetkomen aan de maatschappelijke behoefte aan een meer pluriforme toegang tot het recht, waarbij partijen in de eerste plaats zelf de verantwoordelijkheid dragen voor de oplossing van geschillen; en
- het verminderen van de druk op de rechtspraak.

Dejuridisering van geschilafdoening moest vooral gestalte krijgen door het bevorderen van mediation. Bij mediation gaat het erom achterliggende behoeften en belangen van partijen expliciet te maken en op basis daarvan een oplossing te bereiken. Niet de formeel-juridische standpunten van partijen die hen verdeeld houden, maar juist hun gemeenschappelijk belang vormt de basis voor de afdoening van het geschil.

1 *Kamerstukken II 1999-2000, 26352, 197.*

In de tweede plaats werd bij geschilafdoening het bereiken van de kwalitatief beste en meest effectieve oplossing benadrukt. Dat betekende ook dat beslechting van een geschil door middel van een rechterlijke uitspraak niet altijd als de beste oplossing voor partijen werd gezien. Andere mogelijkheden om geschillen te beslechten zouden bijvoorbeeld goedkoper en sneller kunnen zijn dan de gang naar de rechter, en bovendien tot een meer bevredigende en toekomstbestendige uitkomst voor partijen kunnen leiden.

Ten derde werd beklemtoond dat een toenemend beroep op recht niet noodzakelijkerwijs hoefde te betekenen dat het beroep op rechtspraak moest toenemen. Een aanvullende infrastructuur die het mogelijk maakte geschillen op een andere wijze af te doen, zou voorzien in de maatschappelijke behoefte aan een meer pluriforme toegang tot het recht, waarbij partijen in de eerste plaats zelf de verantwoordelijkheid dragen voor de afdoening van hun onderlinge geschillen. Dit alles zou de druk op de rechtspraak moeten verminderen.

Deze uitgangspunten zijn in de jaren daarna niet veel gewijzigd. De nadruk ligt tegenwoordig nog steeds op de eigen verantwoordelijkheid van de burger, het informeren van de burger over verschillende oplossingsmogelijkheden, het bevorderen van zelfredzaamheid, het stimuleren van alternatieven voor de rechtspraak en tevens op een toegankelijke en kwalitatief goede rechtspraak.²

In de afgelopen jaren zijn in dit kader diverse maatregelen genomen. Zo is het aanbod verbreed. Vanaf eind jaren negentig is mediation gestimuleerd. In het eerste decennium van 2000 zijn er verwijzingsvoorzieningen voor mediation bij de gerechten en de Bureaus Rechts-hulp/Juridisch Loketten gekomen en in 2005 is mediation opgenomen in het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand. Tevens is de uitbreiding van het aantal geschillencommissies voor consumentenzaken gestimuleerd. Verder zijn internettools ontwikkeld, zoals Recht-wijzer.nl (in 2007) en Echtscheidingsplan.nl (in 2010), om de informatievoorziening voor en zelfredzaamheid van burgers te bevorderen. Daar komt bij dat het domeinmonopolie van advocaten in 1999 en 2011 is ingeperkt door de competentiegrens van de kantonrechter voor handelszaken en consumentengeschillen te verbreden. Voor deze zaken hebben burgers dus geen advocaat meer nodig, waardoor een goedkoper alternatief mogelijk is.

2 Brief Eerste Kamer van 13 december 2013, motie-Kox c.s. over het garanderen van de toegang tot rechter en rechtshulp.

Onder druk van bezuinigingen zijn ook diverse maatregelen genomen die de financiële drempel tot advocaten en de rechtspraak verhogen. Het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand heeft verschillende bezuinigingsmaatregelen achter de rug en voor de boeg. In dat kader is onder andere de eigen bijdrage die burgers moeten betalen, verhoogd. Ook ten aanzien van de hoogte van griffierechten zijn diverse maatregelen genomen³ en aangekondigd, waardoor de kosten voor burgers om te gaan procederen zijn toegenomen en verder kunnen toenemen.

Bovendien probeert de overheid de laatste jaren ook zelf zelfredzaam te zijn. Bij veel bezwaar- en beroepsprocedures is de overheid zelf partij. Daarom zijn de afgelopen jaren diverse projecten opgestart om geschillen te voorkomen. De formele, juridische en hoofdzakelijk schriftelijke wijze waarop de overheid klacht-, bezwaar- en beroepsprocedures behandelt, sluit niet aan bij de behoefte van de burger en wordt al jaren zeer slecht gewaardeerd (Van der Velden e.a. 2010). Bij diverse bestuursorganen zijn projecten gestart waarbij men de burger bij een klacht-, bezwaar- of beroepsschrift mondeling in plaats van schriftelijk benadert. Bij deze zogenoemde ‘informele aanpak’ neemt de ambtenaar snel en persoonlijk (telefonisch) contact op met de betrokken burger(s) en bespreekt met hem de behandeling van zijn klacht of bezwaar. Daarbij past de ambtenaar mediationvaardigheden toe, die bestaan uit communicatieve vaardigheden (zoals actief luisteren, samenvatten en doorvragen) en het kunnen omgaan met conflictmatige relaties vanuit een open en oplossingsgerichte houding (zie ook het artikel van Marseille in dit nummer). Onderzoek heeft uitgewezen dat hierdoor het aantal procedures afneemt (Van der Velden e.a. 2010).

Onderzoek naar geschilbeslechting

Empirisch onderzoek naar de toegankelijkheid van het recht voor de Nederlandse burger stond in de jaren zeventig vooral in het teken van het vaststellen van de ‘behoefte aan rechtshulp’. Het klassieke werk *De weg naar het recht* van Schuyt e.a. (1976) richtte zich vooral op de

3 In 1983 zijn de griffierechten verhoogd (*Kamerstukken II* 1982/83, MvT, dossier 17838). In 2010 is het stelsel gewijzigd. Sommige tarieven voor civiele zaken liggen daardoor hoger, andere lager (*Kamerstukken II* 2008/09, MvT, dossier 31758).

ongelijke toegang tot juridische dienstverlening in de samenleving, en specifiek op de toegang tot een advocaat. Het onderzoek kende twee leidende vragen: (1) is er sprake van een ongelijkheid in de toegang tot rechtshulp, en zo ja, (2) valt die dan te verklaren door de maatschappelijke ongelijkheid? Vier invalshoeken werden gebruikt om verschillen in het gebruik van advocaten te verklaren:

- toegang tot economische hulpbronnen (hoe lager het inkomen, hoe moeilijker men de prijs van juridische dienstverlening kan betalen);
- toegang tot sociaalpsychologische hulpbronnen (naarmate men meer vaardigheden en kennis heeft en een groter sociaal netwerk is men beter in staat contact te leggen met een juridisch dienstverlener);
- ongelijke participatie in de samenleving, waardoor de kans op problemen verschilt;
- het aanbod van adequate juridische diensten.

Een opvallende uitkomst was dat het niet de laagste inkomensgroepen waren die het minst gebruik maakten van een advocaat, maar de middeninkomens: de verhouding tussen inkomen en het gebruik van een advocaat was U-vormig. De kosten voor de laagste inkomens werden gecompenseerd door de gesubsidieerde rechtsbijstand. Bovendien werd ‘een leemte in de rechtshulp’ geconstateerd, maar van een andere orde dan eerder werd aangenomen. Ten eerste was er geen wijdverspreide en acute behoefte aan procesvertegenwoordiging in juridische procedures, maar was er vooral behoefte aan advies en eenvoudige begeleiding bij het oplossen van problemen en conflicten. Ten tweede was er een gebrek aan juridische diensten voor specifieke problemen, bijvoorbeeld met betrekking tot de sociale zekerheid, huur en belastingen.

In latere studies van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) en het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) (Aanvullend Voorzieningengebruik Onderzoek) staat vooral het gebruik van juridische voorzieningen door burgers centraal (o.a. Huls & Klijn 1988; Beukenhorst & Rooduijn 1994; Van der Wulp & Klijn 1997; SCP 1998). De onderzoeken zijn beperkt, in die zin dat ze slechts enkele problemen in kaart brengen en het hulpaanbod beperken tot een advocaat en enkele andere instanties. Bovendien wordt daarin weinig of geen aandacht besteed aan het eventuele vervoltraject naar een rechter of andere geschilbeslechter, of het zelf oplossen van problemen.

Met het verschijnen in 2004 van de Geschilbeslechtingdelta (Van Velthoven & Ter Voert 2004) verschuift het accent naar de grote variëteit aan wegen die burgers bewandelen om problemen op te lossen. In dit onderzoek wordt een brede inventarisatie gemaakt van problemen waarmee burgers in een periode van vijf jaar zijn geconfronteerd en welke deskundigen en instanties ze hebben ingeschakeld. Ook de oplossingen die burgers zelf bereiken zonder juridische dienstverleners te raadplegen, worden in kaart gebracht. De achterliggende gedachte daarbij is dat burgers niet per definitie behoefte hebben aan juridische diensten. Een probleem vereist niet altijd de inschakeling van een professionele rechtshulpverlener; de betrokkene kan ook baat hebben bij een niet-juridische oplossing. Het oplossen van problemen staat centraal in deze studie en de juridische weg is een van de middelen die een bijdrage daaraan kan geven.

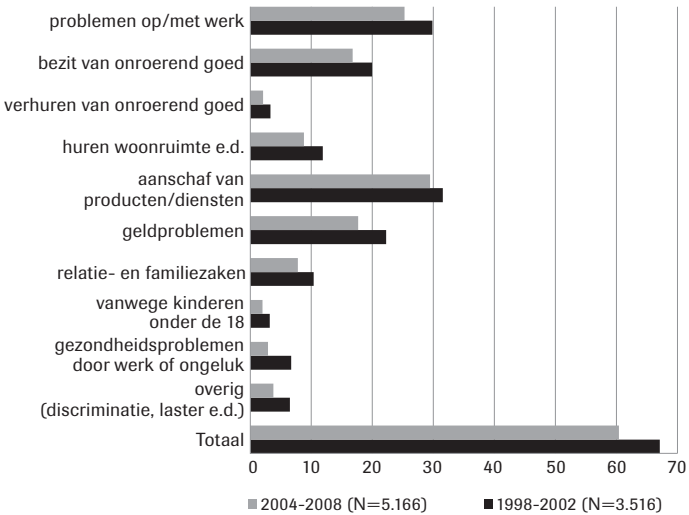
De term delta verwijst naar de veelheid aan 'stromen' die 'bevaren' kunnen worden om een probleem aan te pakken. Dit is aanvulling op de klassieke metafoer van een piramide, waarin vooral de nadruk ligt op één specifieke wijze van geschilbeslechting: het inschakelen van een advocaat en het starten van een gerechtelijke procedure. Het deltaonderzoek geeft een beeld van de verschillende routes die burgers nemen om hun problemen op te lossen: ondernemen ze wel of geen actie? Richten ze zich wel of niet tot een deskundige voor advies en hulp, en als ze hulp inschakelen, waar gaan ze dan naartoe? Beginnen ze wel of niet aan een gerechtelijke of buitengerechtelijke procedure? Tijdens hun route kunnen ze op allerlei momenten overeenstemming bereiken, afhaken of uiteindelijk een derde laten beslissen.

In het deltaonderzoek wordt voor het bepalen van (juridische) problemen uitgegaan van het oordeel van burgers zelf. Via een enquête krijgen burgers een lijst voorgelegd van ruim 60 'lastige problemen'. Deze problemen kunnen via rechtsregels worden opgelost of aangepakt, maar bij het vaststellen van de problemen wordt hier bewust niet naar verwezen. De beschreven problemen hebben betrekking op verschillende levenssterreinen, zoals wonen, werk, familieleven, geldzaken en de aanschaf van goederen en diensten.

Het onderzoek is in 2003 en 2009 uitgevoerd en zal in 2014 wederom worden herhaald.

De studie laat de resultaten zien van de gekozen oplossingsstrategieën en de tevredenheid over de ingeschakelde dienstverleners. Door het onderzoek regelmatig uit te voeren kan inzicht worden verkregen of de

Figuur 1 **Percentage personen* dat een probleem heeft gehad naar probleemgebied**

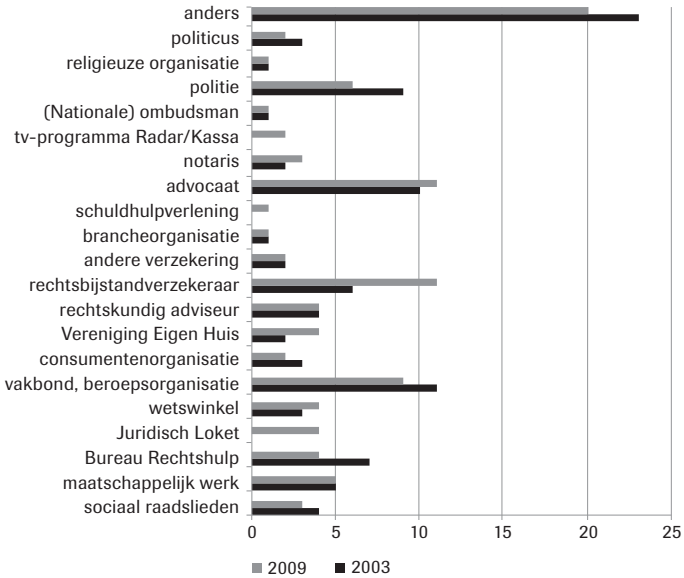


* Personen van 18 jaar en ouder met één of meer problemen in een periode van 5 jaar.
Bron: Van Velthoven & Ter Voert 2004; Van Velthoven & Klein Haarhuis 2010

toegang tot het recht vanuit het perspectief van de burger over de tijd verandert. Het onderzoek laat zien dat ruim 60% van de Nederlandse burgers in een periode van vijf jaar met minstens één probleem te maken krijgt. De meeste problemen ervaren burgers op het gebied van arbeid, de aankoop van goederen en diensten, geld en het bezit van onroerend goed (zie figuur 1).

Ongeveer de helft van de mensen gaat voor de aanpak van hun probleem te rade bij een deskundige of instantie (zie figuur 3). Wat opvalt is het brede palet aan dienstverleners van wie hulp wordt gevraagd. De advocaat is weliswaar een van de meest geraadpleegde dienstverleners, maar wordt toch slechts door rond 10% van de burgers ingeschakeld (zie figuur 2). Andere deskundigen die ongeveer even vaak worden genoemd, zijn de rechtsbijstandverzekering, de vakbond en het

Figuur 2 Deskundige personen en organisaties die zijn benaderd voor advies of hulp



Bron: Van Velthoven & Ter Voert 2004; Van Velthoven & Klein Haarhuis 2010

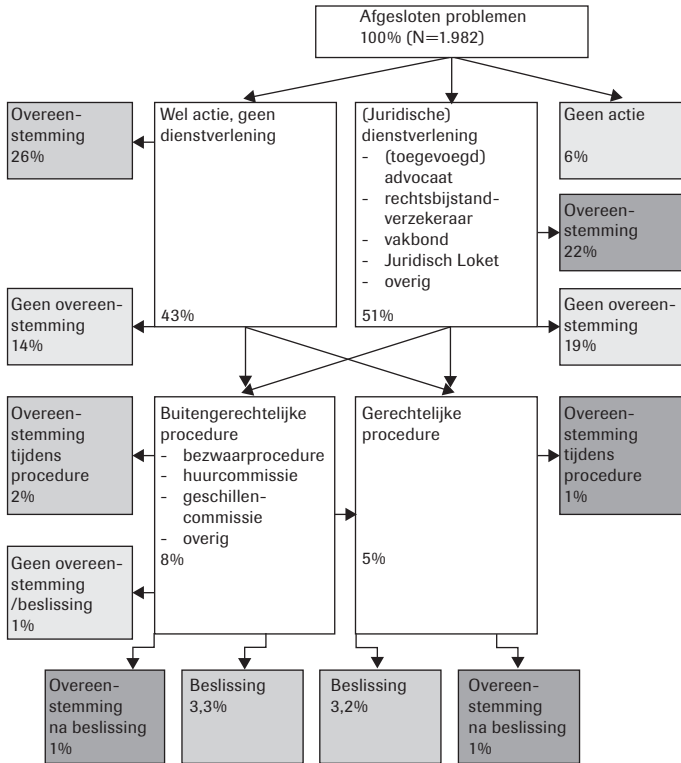
Bureau Rechtshulp/Juridisch Loket.⁴ Een belangrijke 'stijger' tussen het onderzoek uit 2003 en 2009 is de rechtsbijstandverzekering. Ook opvallend is de grote categorie 'anders'. Hier worden psycholoog, huisarts, arboarts/-dienst, specialist en woningbouwvereniging vaak genoemd. Vaak kloppen burgers bij meer dan één adres aan.

Naast burgers die hulp inschakelen, zijn er ook burgers die het probleem zelf ter hand nemen (43%) of die geen actie (6%) ondernemen (in de zin dat ze de wederpartij niet benaderen, geen hulp inschakelen en geen procedure starten). Vervolgens wordt bij 8% van de problemen uiteindelijk een buitengerechtelijke procedure gestart en bij 5% een gerechtelijke procedure (zie figuur 3).

Voor de toegang tot het recht is niet alleen de toegang tot rechtshulp en een beslissende instantie van belang, maar ook of de acties van

4 In 2006 zijn de Bureaus Rechtshulp overgegaan in het Juridisch Loket.

Figuur 3 Gebruik van dienstverlening en procedures door burgers met civiel- en bestuursrechtelijke problemen* in 2009



* Alle percentages verwijzen naar het aandeel van het totaal aantal afgesloten problemen. De grijze blokken geven de afsluiting van het probleem weer.
Bron: Van Velthoven & Klein Haarhuis (2010) (bewerking M&V)

burgers tot enig resultaat hebben geleid. In figuur 3 is te zien dat burgers in verschillende stadia stoppen omdat ze overeenstemming weten te bereiken: 26% door eigen acties zonder hulp van deskundigen, 22% na hulp van deskundigen, 3% tijdens een (buiten)gerechtelijke procedure en 2% na een beslissing in een procedure. Bij ongeveer 7% wordt het probleem afgesloten met een beslissing. De overige problemen eindigen niet met een beslissing of overeenstemming,

Tabel 1 Percentage burgers dat aangeeft dat doel is bereikt, uitkomst rechtvaardig is, probleem voortduurt en afspraak is nagekomen, naar wijze van afronding van het probleem

	Doel bereikt	Uitkomst rechtvaardig	Probleem duurt voort	Afspraak nagekomen
Afronding				
Overeenstemming	90%	83%	10%	88%
Beslissing	66%	58%	21%	83%
Gestopt	52%	n.v.t.	15%	n.v.t.

Bron: Geschilbeslechtingdelta 2009

ofwel omdat de betrokken burger geen enkele actie heeft ondernomen (6%), ofwel omdat deze zijn actie op enig moment heeft gestaakt (34%).

De definitie van toegang tot recht kan ook worden verbreed naar toegang tot een effectieve, rechtvaardige uitkomst. Wat betekenen deze gegevens dan? Als het traject eindigt met een beslissing of overeenstemming wil dat niet altijd zeggen dat partijen hun doel hebben bereikt, de uitkomst rechtvaardig vinden en het probleem is opgelost. Ook is het niet zo dat degenen die op enig moment hun acties staken per definitie hun doel niet bereiken. De mate waarin burgers hun doel bereiken, verschilt naar de wijze waarop het probleem is afgerond (zie tabel 1).

Binnen de sociale wetenschappen wordt er vaak van uitgegaan dat partijen die samen overeenstemming bereiken beter af zijn dan partijen die het op een beslissing door een derde laten aankomen. De gedachte daarachter is dat bij overeenstemming de partijen de afspraken zelf kunnen bepalen. Ze kunnen daarbij ook rekening houden met niet-juridische aspecten en eventueel het onderliggende conflict oplossen. Bij uitspraken door een derde is er een verliezer en een winnaar, de rechter beslist op basis van juridische maatstaven en de kans is groter dat het onderliggende conflict – dat vaak niet juridisch van aard is – niet uit de weg wordt geholpen. In een juridische procedure zijn tot vordering en verweer verpakte standpunten de ingang voor conflictbeslechting en kunnen niet alle belangen behartigd worden.

De wet geeft kaders en beperkingen aan de vorderingen die gesteld kunnen worden en daarmee aan de belangen die in een juridische procedure gediend kunnen worden (Pel, 2007).

Uit tabel 1 blijkt inderdaad dat degenen die overeenstemming met de andere partij hebben bereikt, vaker hun doel bereiken dan wanneer een beslissing door een derde is genomen. Degenen die overeenstemming hebben bereikt, vinden tevens de uitkomst rechtvaardiger, het probleem is vaker opgelost en de afspraken worden iets vaker nagekomen. Hierbij moet wel worden bedacht dat de problemen die met een beslissing zijn geëindigd, lastige conflicten kunnen zijn, waarbij mogelijk al in een voortraject vruchteloze pogingen zijn gedaan om tot overeenstemming te komen. Bovendien is bij de (rechtvaardigheids)beleving van procedures de uitkomst – heeft men gelijk gekregen of niet – erg belangrijk. De ‘verliezers’ zijn duidelijk ontevredener dan de ‘winnaars’ (Eshuis 2009; Klapwijk & Ter Voert 2009; Van Velthoven & Klein Haarhuis 2010). In die zin is het eerder opmerkelijk dat degenen die overeenstemming bereiken, en dus zelf de afspraken bepalen, deze afspraken niet altijd rechtvaardig vinden. Degenen die de overeenstemming niet rechtvaardig vonden, maar toch akkoord zijn gegaan, geven vaak als reden dat ze het conflict wilden beëindigen, niet nog meer tijd erin wilden investeren en nieuwe problemen wilden vermijden. Ook gevoelens van machteloosheid spelen een rol (Van Velthoven & Ter Voert 2004; Van Velthoven & Klein Haarhuis 2010). Ook bij gerechtelijke procedures kiezen burgers in sommige gevallen het zekere voor het onzekere (oplopende advocaatkosten, lange duur, onzekere gerechtelijke uitspraak) en accepteren een schikkingsafpraak waar ze niet geheel tevreden mee zijn (Eshuis 2009).

Een ander opmerkelijk gegeven is dat de helft van de burgers die geen overeenstemming of een beslissing heeft bereikt (‘gestopt’), aangeeft dat hun doel is bereikt. En slechts 15% geeft aan dat het probleem nog voortduurt (zie tabel 1). Bij een groot deel is het probleem op een andere wijze opgelost (door verhuizing, ander werk, andere collega’s). Dat bij 34% van de problemen burgers zijn gestopt met acties wil dus niet automatisch zeggen dat ze verstoken zijn gebleven van toegang tot recht. Het was in veel gevallen eenvoudigweg niet nodig om via het recht een oplossing te vinden.

Ongelijke toegang tot recht

In hoeverre zijn er aanwijzingen gevonden dat een ongelijke verdeling van geld, kennis en vaardigheden in de samenleving leidt tot een ongelijke toegang tot recht?

Ten eerste is het opmerkelijk dat burgers als reden om geen actie te ondernemen of om af te haken zelden 'te hoge kosten' noemen. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat de financiële drempel voor de lagere inkomensgroepen (grotendeels) wordt weggenomen door de gesubsidieerde rechtsbijstand, terwijl de midden- en hogere inkomens terecht kunnen bij een rechtsbijstandverzekering. De meest genoemde reden die burgers geven om geen actie te ondernemen, is dat het probleem vanzelf is opgelost (zie Van Velthoven & Ter Voert 2004; Van Velthoven & Klein Haarhuis 2010). De luidruchtige burens zijn bijvoorbeeld verhuisd of de lastige collega heeft een andere baan.

Ten tweede lijkt niet zozeer een financiële drempel in het geding te zijn, als wel een gebrek aan sociale en communicatieve vaardigheden dat het (succesvol) opkomen voor eigen rechten kan belemmeren. In de deltapstudie van 2009 is aanvullend onderzoek gedaan onder niet-westerse allochtonen en bewoners van Vogelaarwijken. Deze burgers maken in ongeveer dezelfde mate gebruik van rechtshulp als de gemiddelde Nederlander, en hun gemiddelde oordeel over de verstrekte adviezen en hulp is even positief. Wel is het zo dat ze minder weten te bereiken, in die zin dat ze vaker hun acties staken en hun geschil minder vaak eindigt met overeenstemming of een beslissing door een derde dan bij de gemiddelde Nederlander (Van Velthoven & Klein Haarhuis 2010). Tevens blijkt dat de laagstopgeleiden en de laagste inkomensgroepen bij de geschiloplossing minder vaak resultaat weten te boeken. Verder is in dit verband vermeldenswaard dat het vertrouwen in de rechter en in een eerlijke behandeling tijdens een rechtszaak afneemt naarmate het opleidingsniveau en inkomen dalen (Van Velthoven & Klein Haarhuis 2010).

Tot slot

Zowel in overheidsbeleid als in wetenschappelijk onderzoek is het begrip toegang tot recht in beweging. Van toegang tot een advocaat en rechter is het perspectief verbreed naar een breder spectrum aan

hulpverleners, alternatieve vormen van geschilbeslechting en het vermogen van de burger om zelf problemen op te lossen. In wetenschappelijk onderzoek wordt daarbij ook steeds meer gekeken naar de uitkomst van het geschil. Is het doel bereikt, is het probleem opgelost en wordt de uitkomst rechtvaardig gevonden?

In de toekomst zal de toegang tot recht verder verschuiven door nieuwe (technologische) ontwikkelingen. In 2014 zal een nieuw onderzoek naar de geschilbeslechtingdelta starten. Hierbij zal ook aandacht worden besteed aan de rol die digitalisering inmiddels speelt bij het ontstaan en oplossen van geschillen. De afgelopen jaren kopen steeds meer mensen producten via internet, wat tot geschillen kan leiden. Webbedrijven als eBay en Marktplaats hebben inmiddels een eigen digitale wijze van afhandeling van geschillen ontwikkeld.⁵ Een andere private partij, die in 2009 is opgericht, is e-Court, waarbij geschillen digitaal via arbitrage worden afgehandeld.⁶ Ook de rechtspraak zal de komende jaren steeds meer zaken digitaal gaan behandelen. In 2013 is gestart met de e-kantonprocedure. Verder is voor burgers steeds meer informatie op internet te vinden, waardoor ze wellicht in toenemende mate in staat zijn zelf hun geschillen op te lossen of weten waar ze terechtkunnen met hun klacht. Er zijn websites met voorbeeldbrieven, modelovereenkomsten en modelouderschapsplannen.⁷ Of websites die partners stap voor stap helpen een echtscheidingsconvenant op te stellen en die mediation online aanbieden. De digitale vaardigheden van burgers worden dus in toenemende mate van belang. Ook hier zal in het onderzoek aandacht aan worden besteed.

5 <http://pages.ebay.nl/help/buy/resolving-problems.html>.

6 www.e-court.nl.

7 Zie o.a. www.rechtwijzer.nl en www.echtscheidingsplan.nl.

Literatuur

Beukenhorst & Rooduijn 1994

D.J. Beukenhorst & J. Rooduijn, 'Het civiel en administratief recht in de Enquête Rechtsbescherming en Veiligheid 1992-1993', *Kwartaalbericht rechtsbescherming en veiligheid* 1994, afl. 3, p. 49-65.

Eshuis 2009

R. Eshuis, *De daad bij het woord. Het naleven van rechterlijke uitspraken en schikkingsafspraken* (Research Memorandum, jrg. 5, nr. 1), Den Haag: Raad voor de rechtspraak 2009.

Huls & Klijn 1988

F.W.M. Huls & A. Klijn, *De vraag naar rechtshulp 1984-1986* (Serie recht en statistiek nr. 3), Voorburg/Heerlen: CBS, 1988.

Klapwijk & Ter Voert 2009

A. Klapwijk & M. ter Voert, *Evaluatie De Geschillencommissie 2009* (Onderzoek en beleid nr. 278), Den Haag: WODC/Boom Juridische uitgevers 2009.

Pel 2007

M. Pel, M., 'Belangen in de strijd en in de tijd: belangenhantering in de dagelijkse praktijk', in: M. Pel & J.H. Emaus (red.), *Het belang van belangen*, Den Haag: Sdu Uitgevers 2007, p. 95-128.

Schuyt e.a. 1976

C.J.M. Schuyt, C.A. Groenendijk, B. Sloot, *De weg naar het recht; een rechtssociologisch onderzoek naar de samenhangen tussen maatschappelijke ongelijkheid en juridische hulpverlening*, Deventer: Kluwer, 1976.

SCP 1998

SCP, *Sociaal en cultureel rapport 1998*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, 1998.

Van der Velden e.a. 2010

L. van der Velden, C. Koetsenruiter & M. Euwema, *Prettig contact met de overheid. Eindrapportage pioniertraject mediationvaardigheden: resultaten, analyses & aanbevelingen*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2010.

Van Velthoven & Klein Haarhuis 2010

B.C.J. van Velthoven & C.M. Klein Haarhuis, *Geschilbeslechtingdelta 2009. Over verloop en afloop van (potentieel) juridische problemen van burgers* (Onderzoek en beleid nr. 283), Den Haag: WODC/Boom Juridische uitgevers 2010.

Van Velthoven & Ter Voert 2004

B.C.J. van Velthoven & M. ter Voert, *Geschildbeslechtingdelta 2003. Over verloop en afloop van (potentieel) juridische problemen van burgers* (Onderzoek en beleid nr. 219), Den Haag: WODC/ Boom Juridische uitgevers 2004.

De technologie van toegang tot het recht

*J.H. Verdonschot**

De Geschilbeslechtingdelta en vergelijkbare empirische studies naar geschiloplossing laten zien hoe mensen ‘rondshoppen’ (Barendrecht 2009) als ze een juridisch probleem ervaren (Van Velthoven & Klein Haarhuis 2010; Gramatikov & Verdonschot 2010; Currie 2009; Michelson 2008; Pleasance 2008; Hommerich & Killian 2008; Coumarelos e.a. 2006). Veel mensen proberen het probleem eerst zelf op te lossen en zoeken daarna alsnog hulp. Mensen zoeken verder naar informatie en advies over rechten en plichten en manieren van oplossen. Ze hebben behoefte aan hulp bij het leggen van contact met de andere partij en vervolgens bij het communiceren en onderhandelen. Ook is er behoefte aan neutrale informatie die helpt om een eerlijke uitkomst te bepalen (Verdonschot 2013).

Ontwikkelingen in het aanbod van juridische dienstverlening bieden kansen om op deze behoefte door te bouwen. Wereldwijd zijn er drie trends waar te nemen in het aanbod van juridische diensten.

In de eerste plaats digitaliseert het aanbod aan juridische dienstverlening. Google vindt online aanbieders voor een breed scala aan diensten,¹ of het nu gaat om toegang tot – begrijpelijke – juridische informatie,² ondersteuning bij het opstellen van contracten, juridisch advies,³ ondersteuning bij onderhandelen⁴ of doe-het-zelfpakketten.⁵ In Nederland is ook de rechtspraak bezig met een update van procedures. Digitale dossiers in het strafrecht, digitaal in beroep gaan tegen een verkeersboete of vereenvoudigde, digitale procedures bij de civiele

* Mr. dr. Jin Ho Verdonschot is werkzaam als dispute resolution technology advisor bij Hiil Innovating Justice. De auteur is nauw betrokken bij de ontwikkeling van de twee in dit artikel besproken voorbeelden.

1 Deze markt lijkt het meest ontwikkeld in de Verenigde Staten, maar zoals de aangehaalde voorbeelden laten zien, zijn er ook verscheidene aanbieders in Nederland en Europa.

2 Zie bijv. www.rechtwijzer.nl, www.responsivelaw.org en www.lawful.ly.

3 Zie bijv. www.juridischloket.nl/overhetjuridischloket/media/nieuws/Pages/GratisChat.aspx, www.lawguru.com en www.legalzoom.com.

4 Zie bijv. www.echtscheidingsplan.nl, www.wevorce.com, www.cybersettle.com en www.smartsettle.com.

5 Zie bijv. www.nolo.com.

rechter;⁶ de rechter sluit steeds meer aan bij de mogelijkheden van de 21e eeuw.

De trend van digitalisering gaat gepaard met een tweede trend. De rol van professionele tussenpersonen, zoals advocaten en juridisch adviseurs, wordt in veel gevallen kleiner. Mensen lijken steeds vaker en steeds meer zelf te ondernemen. Dit proces wordt *disintermediation* genoemd. Makelaars, reisbureaus, boekhandelaren en tal van anderen hebben reeds kennisgemaakt met de ontwrichtende kracht hiervan. Digitalisering van juridische dienstverlening zorgt dat ook de juridische sector niet buiten schot blijft (Macfarlane 2013). Dit wil overigens niet zeggen dat mensen die een juridisch probleem ervaren geen hulp van derden willen. Recente studies in Canada vonden dat zogenaamde doe-het-zelvers wel degelijk hulp willen. Dat kan de vorm hebben van informatie, advies en uitleg, en specifieke ondersteuning bij het contact leggen met de ander, onderhandelen en juridische klaarheid creëren (Currie 2010), terwijl ze wel graag zelf het heft in handen houden (Macfarlane 2013).

De derde trend is dat juridische diensten in toenemende mate ontward worden aangeboden.⁷ Een ontwikkeling die gegeven de digitalisering en *disintermediation* niet heel vreemd is. Ontwarde diensten zijn diensten met een beperkte reikwijdte en duidelijke afbakening, zoals het juridisch coachen van mensen tijdens onderhandelingen of wanneer zij zichzelf vertegenwoordigen in een procedure,⁸ het schrijven van een juridische brief aan de andere partij, het ondersteunen tijdens het onderhandelen,⁹ het geven van een duidelijk afgebakend advies, enzovoort. Ontwarde diensten stellen mensen in staat om heel gericht hulp in te schakelen en voor het overige zelf te werken aan een oplossing. Juridische professionals kunnen zich overigens behalve op inhoud ook richting *app size*-diensten gaan specialiseren. Het enkel (online) aanbieden van het maken van ingewikkelde alimentatieberekeringen kan commercieel best aantrekkelijk zijn. Net zoals het

6 Zie voor een probleemoplossende digitale procedure voor burengeschillen www.rechtspraak.nl/Actualiteiten/Nieuws/Pages/Burenrechter-smoort-ruzies-in-de-kiem.aspx en voor de bredere digitalisering van het civiele proces www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/rechtspraak-en-geschiplossing/vernieuwing-in-de-rechtspraak/programma-kwaliteit-en-innovatie-rechtspraak-kei.

7 In het Engels spreekt men van *unbundled legal services*.

8 <http://drjuliacfarlane.wordpress.com/2013/12/14/seriously-lawyers-coaching-srls-in-self-advocacy-why-this-paradoxical-proposition-deserves-your-serious-consideration>.

9 www.das.nl/prepaid-rechtshulp.

neutraal evalueren van een schikkingsovereenkomst die partijen zelf hebben opgesteld.

Deze drie trends (digitalisering, *disintermediation* en ontwarring van diensten) brengen risico's voor toegang tot het recht met zich, maar ook kansen. Enerzijds wordt het, paradoxaal genoeg, moeilijker voor mensen om hun weg naar passende hulp te vinden. Het landschap van juridische dienstverlening versnipperd immers als er meer digitaal en ontward wordt aangeboden: er zijn meer aanbieders van meer diensten die dikwijls gevonden worden na enig gegoogel. Een teveel aan opties in aanbieders en oplossingen maakt het moeilijker voor mensen om hun weg te vinden (Lawler e.a. 2009). Anderzijds leggen deze drie trends het fundament voor de mogelijkheid om mensen met een juridisch probleem goed getimede informatie, hulp en andere ondersteuning te bieden.

Hoe kan juridische dienstverlening die aansluit bij digitalisering, *disintermediation* en ontwarring van diensten mensen helpen om op de juiste momenten de juiste ondersteuning te krijgen? De sleutel ligt waarschijnlijk in de ontwikkeling van centrale platforms die vraag en (een breed) aanbod samenbrengen. Hieronder illustreer ik aan de hand van twee voorbeelden hoe dit zou kunnen werken. M-Sheria is een online platform uit Kenia en laat zien hoe technologie ook in ontwikkelingslanden wordt toegepast om de toegang tot het recht te vergroten. Dit soort applicaties kan ook als voorbeeld dienen voor ontwikkelde landen en toont hoe platforms kunnen groeien tot plaatsen waar dienstverlenende professionals innovatieve diensten aanbieden. Rechtwijzer 2.0 is een ontwikkeling in Nederland die er in eerste instantie op is gericht het zelfoplossend vermogen van mensen die uit elkaar gaan, te vergroten en online ondersteuning te bieden waar nodig.

Beide voorbeelden laten zien hoe informatietechnologie helpt om mensen te ondersteunen wanneer ze hun juridische probleem proberen op te lossen. In de meeste gevallen blijven menselijke interventies noodzakelijk, maar de ondersteuning kan gedeeltelijk worden geautomatiseerd. Dat lijkt een welkome ontwikkeling in tijden van krimpende budgetten, omdat de kosten voor dienstverlening er drastisch mee omlaaggaan.

M-Sheria: persoonlijk juridisch advies in je broekzak

Toegang tot het recht in Kenia

M-Sheria is een innovatie die juridische hulpverlening in Kenia voor een belangrijk deel automatiseert. Kenia blijkt een (misschien onverwacht) gidsland op het gebied van technologie.¹⁰ Het kent een levendige *startup scene*, onder andere op het gebied van mobiele technologie en mobiele applicaties.¹¹ Mobiele bankdiensten kennen hun oorsprong in Kenia¹² en inmiddels beschikt het land over een breed scala aan succesvolle mobiele diensten, zoals mobiele medische diensten¹³ en veiling van gewassen via de mobiele telefoon.¹⁴ De Keniaanse rechtspraak blijft daar niet bij achter. Zo is er een *judiciary service desk*:¹⁵ mensen kunnen per sms klachten en complimenten over rechters delen met de bestuurders van de rechtspraak. Ook is er een soort *track and trace* voor de rechtspraak: partijen kunnen de status van hun zaak via een sms opvragen en ontvangen een berichtje wanneer er een handeling in hun zaak plaatsvond.¹⁶ Deze ontwikkelingen maken deel uit van de brede hervormingen die zijn ingezet, volgend op de progressieve grondwet in 2010.¹⁷ Deze hervormingen zijn erop gericht de rechtspraak meer te richten op de burger en zijn behoeften en voorzien in een grote rol voor technologie.¹⁸

Kenia kent enorme uitdagingen op het gebied van toegang tot het recht. Nog afgezien van het feit dat veel rechtbanken fysiek in een slechte staat verkeren, is de behoefte aan juridische hulpverlening vele malen groter dan het aanbod. Er zijn minder dan 4.000 advocaten in heel Kenia. En ongeveer 250 rechters. Op een bevolking van 40 miljoen

10 Het gebied aan de rand van Nairobi staat ook wel bekend als Silicon Savannah, onder meer omdat de grote internetbedrijven hun regionale hoofdkantoren er vestigen (www.theguardian.com/world/2012/oct/30/kenya-silicon-savannah-digital-technology).

11 Met name in Nairobi zijn er verschillende *tech startup incubators*, zoals het Nailab, de iHub en het M-Lab, die alle als springplank voor ondernemende *techies* fungeren. Organisaties als NairobiBits faciliteren sociale mobiliteit op dit gebied door IT-scholing te bieden aan jongeren in sloppenwijken.

12 Bekend als M-Pesa (*pesa* is het Kiswahili woord voor geld).

13 Bekend als M-Health.

14 Bekend als M-Farm.

15 <http://allafrica.com/stories/201205300089.html>.

16 www.kenyacentral.com/general/32745-judiciary-send-sms-to-know-status-of-cases.html.

17 www.judiciary.go.ke/portal/judiciary-transformation-framework1.html.

18 Veel van deze hervormingen maken deel uit van het zogenaamde *judiciary transformation framework*, dat hier kan worden gedownload: www.judiciary.go.ke/portal/judiciary-transformation-framework1.html.

mensen (van wie 50% onder de armoedegrens leeft) zijn dat zeer lage aantallen. Zoals in veel landen concentreert het aanbod zich bovendien in de zakendistricten van de grote steden, terwijl ongeveer 80% van de Kenianen in niet-stedelijk gebied woont. De afstand tot juridische voorzieningen is voor vele Kenianen dus onoverbrugbaar: te ver weg en te duur.

Verschillende organisaties helpen mensen deze kloof te overbruggen. Het gaat om organisaties die nauw samenwerken met advocaten die rechtsbijstand aan de armen verlenen op *pro bono*-basis. Kituo Cha Sheria is de oudste en een van de grootste *legal aid* NGOs in Kenia.¹⁹ De organisatie heeft een paar kantoren waar mensen met een juridisch probleem terecht kunnen voor hulp. Voor de meeste mensen is het een kostbare zaak om het kantoor van Kituo Cha Sheria te bezoeken, met name omdat veel van deze mensen onder de armoedegrens leven.²⁰ Sommigen hebben uren gereisd om bij het kantoor te komen en hebben daarvoor eerst geld voor een *matatu* (de meest populaire vorm van openbaar vervoer in Kenia die bestaat uit tiendehands busjes waarvan soms de deuren en ramen ontbreken) moeten regelen. En oppas voor de kinderen. Belangrijker nog: ze lopen een daginkomen mis doordat ze op pad zijn in plaats van aan het werk in dagloon-dienst. Desondanks vormt zich meestal vanaf de vroege ochtend een rij van mensen voor de toegangspoort. Soms gebeurt het dat mensen onverrichter zake naar huis gaan en een volgende keer terug moeten komen omdat ze niet de juiste documenten bij zich hadden.

Om het recht dichterbij de mensen te organiseren, heeft Kituo Cha Sheria ook enkele *paralegal community justice centers* geopend. In sommige sloppenwijken heeft de organisatie lokale mensen geselecteerd en opgeleid tot *paralegal*. Deze *paralegals* ontvingen een basale juridische training waardoor ze enige kennis van het rechtssysteem hebben. Zo kennen ze het onderscheid tussen strafrecht en privaatrecht, zijn ze goed op de hoogte van mensenrechten, en weten ze hoe het rechtssysteem is georganiseerd. Daarnaast zijn deze *paralegals* vooral goed in het samenbrengen van mensen en hen langzaam naar een oplossing toe laten groeien.

19 <http://kituochasheria.or.ke>.

20 Wat wil zeggen dat ze moeten zien rond te komen van minder dan \$ 2 per dag.

Sms-platform voor toegang tot het recht

De juridische problemen van de mensen die deze *paralegals* om hulp vragen, zijn niet anders dan de problemen in de top tien in Nederland, de Verenigde Staten of Canada. Er zijn hooguit wat accentverschillen.

Het gros van de problemen hangt samen met:

- scheiding (verdeling van spullen, bepalen wie er in het huis mag blijven wonen, het vaststellen en innen van kinderalimentatie);
- huurverhogingen en verondersteld achterstallig onderhoud aan een huurwoning (de meeste woningen in de sloppenwijken zijn eigendom van een beperkt aantal huurbazen);
- overlijden en de verdeling van spullen;
- relaties tussen bureaus (over erfgronden, afgetapte elektriciteitsvoorzieningen en overlast);
- werkrelaties (niet-betaalde salarissen, werkomstandigheden).

De *paralegals* weten voor deze juridische problemen min of meer wat ieders rechten en plichten zijn. Ze hebben bijvoorbeeld geleerd dat wanneer een vrouw na een scheiding achterblijft met kinderen ze recht heeft op kinderalimentatie. Ook als ze niet getrouwd was met de vader. De *paralegals* weten ook dat de huurprijs alleen verhoogd mag worden als de verhuurder substantiële verbeteringen aan de woning heeft aangebracht. Het blijft voor hen echter moeilijk om op basis van dit type abstracte informatie over rechten te bepalen wat eerlijk is in een concreet geval. De *paralegals* hebben niet de kennis en ervaring op basis waarvan ze kunnen bepalen wat redelijk is. De meeste van hen rapporteren dat het gebrek aan dit soort praktische informatie vaak in de weg staat aan het vinden van een oplossing. Verdeelsleutels en objectieve criteria kunnen helpen om de praktische informatie waaraan mensen behoefte hebben, toegankelijk te maken (Verdonschot 2013; Buck e.a. 2008). Deze zijn in Kenia echter niet ruim voorhanden (Verdonschot 2013). Daarom zijn advocaten hier, net zoals elders, de belangrijkste bron van praktische informatie die helpt om tot een eerlijke verdeling te komen (Collard & Deeming 2011).

Kituo Cha Sheria werkt met ongeveer 500 *pro bono*-advocaten verspreid over het land. De meeste van hen werken in kantoren in de grote steden. Er zitten enkele zeer betrokken en toegewijde advocaten tussen. Advocaten die in hun vrije tijd de *paralegals* bezoeken om hen van informatie en advies te voorzien. De ene keer wat vaker, de andere

keer wat minder vaak, afhankelijk van de hoogte van de stapels dossiers die zich op het bureau ontwikkelen. Het drukke verkeer en de slechte wegen maken dat het bovendien een flinke klus is om in de sloppenwijken te komen. Het probleem van toegang tot het recht lijkt hier dus deels een logistiek probleem.

Moderne informatietechnologie zorgt ervoor dat logistieke problemen rondom informatie in principe tot het verleden behoren. Dat inzicht leidde tot de ontwikkeling van M-Sheria (mobiel recht), een initiatief van Kituo Cha Sheria, Space Kenya²¹ en Hiil Innovating Justice.²² In de kern is het een platform waar mensen de op hun probleem toegespitste informatie kunnen vinden op het moment dat ze deze informatie kunnen gebruiken.²³ M-Sheria biedt op drie manieren ondersteuning. Het levert begrijpelijke juridische informatie, op maat gesneden advies en persoonlijke assistentie.

Mensen met een probleem – of de *paralegals* die hen helpen – stellen hun concrete vragen via sms en sturen dit naar een vast vijfcijferig nummer (mensen hebben niet een smartphone nodig, maar kunnen werken met een zogenaamde dumbphone). Bijvoorbeeld: ‘Wat zijn de criteria om te bepalen of mijn huisbaas de huur mag verhogen?’ Mensen ontvangen direct een bericht terug. Daarin wordt de goede ontvangst van hun vraag bevestigd en lezen ze dat ze binnen een werkdag een antwoord van een van de advocaten ontvangen. Daarnaast krijgen ze een automatisch gegenereerd antwoord. Zodra de vraag binnenkomt, wordt de tekst namelijk automatisch gescreend. Op basis van het trefwoordenfilter selecteert M-Sheria een mogelijk passend antwoord uit de database van eerdere antwoorden.

Als een vraag binnenkomt, wordt deze ook direct anoniem gepubliceerd op de website (www.msheria.com). Een groep van ongeveer 50 getrainde advocaten bezoekt deze website op dagelijkse basis en beantwoordt de vragen online. Deze advocaten zijn onder andere geselecteerd op hun specialisatie, waarbij gelet is op voldoende spreiding. Hierdoor vinden mensen in de meeste gevallen de expertise die ze nodig hebben (huurrecht, familierecht, erfrecht, arbeidsrecht, burenrrecht, agrarisch recht, enz.) en wordt gewerkt richting een *no wrong door, no wrong number policy*. Zodra zij hun antwoord via de

21 Space Kenya is een Keniaanse IT *startup* die is gevestigd in Nairobi. Zie www.spacekenya.co.ke.

22 www.hiil.org.

23 Een nadere omschrijving en projectupdates zijn te volgen via jinhov.wordpress.com.

website hebben gegeven, wordt dit antwoord ook direct en automatisch per sms gestuurd naar de mobiele telefoon van de persoon die de vraag stelde. Mensen met een juridisch probleem en de *paralegals* die hen helpen, krijgen op deze manier dus rechtstreeks praktische informatie van advocaten. Tegelijkertijd wordt de database op de website verrijkt met de vraag en het antwoord, waardoor de automatische antwoorden via de zoektermenfilter steeds beter gaan worden.

M-Sheria biedt aldus:

- een centrale plek waar vraag naar juridische informatie en aanbod ervan elkaar eenvoudig kunnen vinden, asynchroon en op grote afstand;
- de mogelijkheid voor mensen om de communicatiekanalen te gebruiken waaraan ze al gewend zijn, wat de acceptatie vergroot (Macfarlane 2013);
- concrete en praktische informatie over eerlijke verdelingen en oplossingen, *just in time* geleverd, wat de effectiviteit van de informatie sterk vergroot (Flynn e.a. 2006);
- informatie over eerder ontwikkelde standaarden;
- advies op maat van gespecialiseerde advocaten;
- directe hulp van de vaardige *paralegals* om de hoek;
- coaching door deze *paralegals* gedurende het proces van geschiloplossing, zodat mensen geholpen worden om het gevoel van controle terug te krijgen doordat ze procesinformatie ontvangen (Van Wormer 2007).

Duurzaamheid en betaalbaarheid

In een land als Kenia zijn de uitdagingen voor betaalbare toegang tot het recht begrijpelijkerwijs vele malen groter dan in bijvoorbeeld Nederland. Om M-Sheria duurzaam te maken onderzoeken we wat een passend financieringsmodel is.²⁴ Daarbij gaan de eindgebruikers betalen voor de diensten (zoals de mensen in Keniaanse sloppenwijken en daarbuiten ook betalen voor telefoniediensten, bankdiensten, elektriciteit, gebruik van sanitaire voorzieningen, transport, sigaretten, enz.). De productie- en distributiekosten, de toegevoegde waarde voor de burger en betaalbaarheid voor diezelfde burger zijn van belang bij de beprijzing, evenals aantrekkelijkheid voor de dienst-

²⁴ M-Sheria is tot dusver ontwikkeld met sponsoring van ING.

verlener. Allemaal factoren die ook elders relevant zijn voor het vaststellen van prijzen voor juridische dienstverlening.

In de kern levert M-Sheria een drietal ontworpen diensten: een volledig digitale en geautomatiseerde dienst, een volledig digitale en gedeeltelijk geautomatiseerde dienst en een volledig offline, persoonlijk geleverde dienst:

1. *Gestandaardiseerde juridische informatie*

Via de zoektermenfilter worden automatisch standaardantwoorden gestuurd. De kostprijs voor dit type informatielevering is relatief laag. Hetzelfde antwoord kan oneindig worden hergebruikt en de enige kosten die ermee gepaard gaan, zijn de kosten voor de server en de variabele kosten voor de sms'jes. Gegeven het feit dat Kenianen (ook de armen) volop gewend zijn aan het betalen van een beetje extra voor mobiele dienstverlening, lijkt het mogelijk om (tenminste een deel van) deze kosten via de sms'jes van de gebruikers te dekken.

2. *Op maat gesneden juridische informatie en advies*

De op maat gesneden antwoorden worden geleverd door de *pro bono*-advocaten die deel uitmaken van M-Sheria. Deze advocaten werken zonder er een financiële vergoeding voor te krijgen. Sommige van hen laten weten dat werken via M-Sheria het voor hen aantrekkelijker maakt om op *pro bono*-basis te werken aan informatievoorziening. Normaliter blijven hun werkzaamheden voor de armen op de achtergrond en in de anonimiteit. Via M-Sheria kunnen ze dit werk doen in openheid en transparantie, zodat andere mensen het zien. Kituo Cha Sheria versterkt deze prikkels op reputatie door hen in hun maandelijkse nieuwsbrieven uit te lichten als *shujaa* oftewel juridische helden. De kosten blijven hierdoor beperkt tot de kosten voor de server en de kosten voor de sms waarmee de informatie wordt verzonden.

3. *Persoonlijke ondersteuning en coaching*

De *paralegals* zijn geselecteerd op hun onberispelijke reputatie en *people skills* en extra getraind in geschiloplossingsvaardigheden. Dit maakt dat ze goede, neutrale ondersteuning kunnen bieden aan mensen met een juridisch probleem. Neutraal wil hier vooral zeggen dat ze niet – zoals een advocaat dat zou doen – werken voor een partij, maar vooral werken voor een eerlijke oplossing. De huidige wetgeving zorgt ervoor dat *paralegals* geen vergoeding voor hun werkzaamheden mogen vragen. Resultaat is dat ze zelf opdraaien

voor kosten die ze maken (zoals reiskosten en tijdsinvesteringen). Een kleine steekproef in Kibera en Kamukunji suggereert dat mensen wel bereid en in staat zijn om een kleine vergoeding te betalen voor de waarde die de *paralegals* leveren, zodat sprake lijkt van een markt voor juridische dienstverlening. Op dit moment wordt verkend hoe de M-Sheria *paralegals* toch een vergoeding kunnen ontvangen per persoon met een juridisch probleem die ze helpen, net zoals (*pro bono*- of andere) advocaten en andere dienstverleners.

M-Sheria is op dit moment kleinschalig geïmplementeerd in twee sloppenwijken van Nairobi: Kibera en Kamukunji. Kituo Cha Sheria heeft hier sterke *paralegal community justice centers*, noodzakelijk voor het aanbieden van de persoonlijke ondersteuning en coaching. Een volgende stap is om het gebruik van M-Sheria op te schalen naar andere gebieden in Kenia. Dat is niet alleen met het oog op de impact op toegang tot het recht belangrijk. Ook voor de duurzaamheid is het een noodzakelijke volgende zet.

Rechtwijzer 2.0

M-Sheria laat zien hoe moderne technologie het zelfs in een ontwikkelingsland als Kenia mogelijk maakt om een duurzaam en betaalbaar proces te ontwikkelen. Een proces dat bovendien aansluit op het geschilbeslechtsingsgedrag van mensen. Bij voldoende internetpenetratie en 'digitale geletterdheid' kan slimme inzet van moderne informatietechnologie een flinke stap verder gaan. Rechtwijzer 2.0 is hier een voorbeeld van. Het is een initiatief van de Raad voor Rechtsbijstand en wordt momenteel ontwikkeld samen met Modria²⁵ en HiiL Innovating Justice, in eerste instantie om mensen die gaan scheiden, te ondersteunen.

De Raad voor Rechtsbijstand innoveert rechtshulp al enkele jaren door ontwikkeling van webapplicaties voor toegang tot het recht. Zo werkt de Raad vanaf 2007 aan www.rechtwijzer.nl. Deze applicatie biedt mensen diagnostische en verwijzingsinformatie, informatie over basale rechten en plichten, en concrete tools en andere hulpmiddelen die hen helpen bij het (al dan niet zelf) oplossen van hun juridische problemen. Rechtwijzer wordt ook interna-

²⁵ Modria is een spin-off van eBay en dan met name van het eBay Resolution Center dat met zo'n 60 miljoen zaken per jaar de grootste geschilbeslechtsingsprocedure van de wereld kan worden genoemd. De organisatie richt zich op het ontwikkelen en vermarkten van software die online geschiloplossing ondersteunt. Zie www.modria.com.

tionaal als voorloper gezien op dit gebied.²⁶ Rechtwijzer 2.0 bouwt hier op voort en brengt het een stap verder. Het biedt een centraal platform voor rechtshulpverlening – in eerste instantie voor mensen die uit elkaar gaan – dat het tempo en ritme van mensen met een juridisch probleem volgt. Daarbij zorgt Rechtwijzer 2.0 ervoor dat essentiële ondersteuning direct via het platform kan worden ingeschakeld. Ontward en tegen vaste tarieven, waarbij mensen betalen voor wat ze gebruiken op het moment dat ze het gebruiken (*pay as you go*).

Het platform biedt hulp aan mensen bij het identificeren van het juridische probleem. Gedurende een online diagnose (een serie van vragen georganiseerd in een beslisboom) beantwoorden mensen vragen over de aard van het juridische probleem, hun zorgen en wensen, en hun geschiloplossingsgedrag. Op basis van hun antwoorden krijgen mensen informatie over rechten en plichten, opties voor acties en hulp, en mogelijke oplossingen. Allemaal toegesneden op hun situatie. Dus mensen met minderjarige kinderen, lage geletterdheid en een kleiner zelfoplossend vermogen krijgen het dringende advies persoonlijke, offline hulp in te schakelen. Mensen met een eigen bedrijf wordt aangeraden de hulp van een financieel expert in te schakelen.

Als mensen via Rechtwijzer 2.0 verder aan de slag willen, krijgen ze hulp bij het contact leggen met de ander en om goed te communiceren.²⁷ Mensen vullen een lijst in van probleemoplossende intakevragen. Dit helpt hen te reflecteren op hun eigen belangen en die van hun partner. Concrete voorbeelden van effectieve oplossingen stimuleren mensen om na te denken over eerlijke oplossingen.

Nadat ze via deze intake hun zorgen, belangen en eerste ideeën voor oplossingen helder hebben gemaakt, legt Rechtwijzer 2.0 contact met de partner. Deze partner krijgt een uitnodiging om mee te doen en kan er vrijblijvend mee kennismaken. De uitgenodigde partner kan zich op de hoogte stellen van hoe Rechtwijzer kan helpen, lezen over rechten en plichten, en kan met de diagnose werken zonder zich ergens aan te committeren. Als de uitgenodigde partner niet meedoet, kan de ander zelfstandig werken aan een scheidingsplan. Als de uitgenodigde partner besluit wél mee te doen, vult deze dezelfde intakevragen in als de partner deed. Nadat alle vragen zijn beantwoord, kunnen beide partners elkaars visie op belangen en oplossingen lezen.

26 Zie bijv. www.rogersmith.info/ive-seen-the-future-it-works-maybe-and-its-in-dutch.

27 Uiteraard onder de voorwaarde dat ze reeds een persoonlijke echtscheidingsmelding deden.

Vanaf dat moment kunnen ze online met elkaar in dialoog treden. Dit kan via zogenaamde synchrone (snelle uitwisseling waarbij beiden tegelijkertijd meedoen, zoals een audioconferentie of een chat) en asynchrone (minder snelle uitwisseling waarbij beiden niet tegelijkertijd hoeven mee te doen, zoals een e-mailwisseling) berichten. In deze fase ondersteunt de technologie van Rechtwijzer 2.0 mensen om hun visies te delen, vragen te stellen, belangen te verkennen, enzovoort. Tegelijkertijd kunnen mensen proberen om afspraken te maken, bijvoorbeeld door op het platform samen te werken aan de tekst voor de overeenkomst.

Daarbij is het eenvoudig om online ondersteuning te bieden in de vorm van rekenhulpjes voor het berekenen van kinderalimentatie, bewerkbare standaardteksten, checklists voor het verdelen van de boedel, of objectieve criteria en verdeelsleutels die mensen helpen om te bepalen wie in het koophuis mag blijven wonen. Ook professionele dienstverleners die hulp bieden, zijn slechts een paar klikken weg. Het is mogelijk om snel professionele bemiddeling in te schakelen als de communicatie even spaak loopt. Om een afgebakend advies te krijgen als er onduidelijkheid is over een juridische kwestie. Of om een beslisser een knoop door te laten hakken als beide partijen het echt niet eens kunnen worden over een kwestie.

Zo kunnen mensen in hun eigen tempo, woorden en omgeving samen werken aan een scheidingsplan of andere oplossing voor hun juridische probleem. Waarbij ze alle hulpmiddelen die ze nodig hebben om het zelf te doen op Rechtwijzer 2.0 vinden, maar ook de professionals voor hen klaarstaan. Om te bemiddelen, gericht te adviseren, een enkele knoop door te hakken of om het eindresultaat te controleren op eerlijkheid en realisme.

Kansen voor toegang tot het recht en blik op de toekomst

M-Sheria en Rechtwijzer 2.0 zijn voorbeelden van een nieuwe generatie platforms voor geschilbeslechting. Dit type online platforms biedt mensen ondersteuning gedurende het gehele proces van geschiloplossing. Dit kan geautomatiseerde diagnostische hulp bij het formuleren van het juridische probleem zijn, deels geautomatiseerde, deels persoonlijke hulp bij contact leggen met de ander, communiceren en onderhandelen, en persoonlijke hulp in de vorm van bemiddeling of knopen doorhakken. Platforms als M-Sheria en Rechtwijzer 2.0 kunnen zich ontwikkelen als plek waar mensen geautomatiseerde ondersteuning krijgen bij het zelf oplossen van hun probleem. Hier lijken

internationale standaarden te kunnen worden ontwikkeld, gebaseerd op *best practices* en brede ervaringen (Van Veenen 2011). Op dit type platforms kunnen ook de vraag naar juridische dienstverlening en aanbod samenkomen. Dit helpt om het risico van versnippering tegen te gaan, dat voortkomt uit de trends van digitalisering, *disintermediation* en ontwarring.

Partnerships achter dit soort platforms kunnen in toenemende mate uit gespecialiseerde partijen bestaan. In de eerste plaats geldt dit voor de professionele dienstverleners. Bij M-Sheria zien we dat sommige advocaten vooral betrokken willen zijn bij het ontwikkelen van de geautomatiseerde antwoorden, terwijl andere zich toeleggen op het delen van het advies op maat voor een specifiek rechtsgebied. En weer andere advocaten vooral het procederen op zich willen nemen, indien nodig. De *paralegals* daarentegen hebben vooral expertise in geschiloplossingsvaardigheden. Ze werken wel met de informatie en weten vooral goed hoe ze deze kunnen gebruiken, zodat partijen naar een eerlijke oplossing toe groeien. Ze zijn echter geen juridisch expert. Op een platform als Rechtwijzer 2.0 werken professionele dienstverleners ook gespecialiseerd. Sommige beperken zich tot een rol in de bemiddeling, terwijl andere neutrale beslissingen nemen, scheidingsplannen reviewen of rekenhulpjes ontwikkelen die partijen als tools kunnen gebruiken tijdens de onderhandeling. Dit type specialisatie en de combinatie met vaste tarieven zorgen voor voorspelbaarheid, beheersbaarheid en transparantie in de kosten voor burgers en laten mensen alleen betalen voor wat ze nodig hebben.

Specialisatie is er ook bij de aanbieders van dit type platforms. Zowel M-Sheria als Rechtwijzer 2.0 wordt ontwikkeld vanuit een partnerschap tussen een organisatie die is gespecialiseerd in het ontwikkelen en draaiende houden van IT-platforms, een organisatie met juridische expertise en kennis en een organisatie gespecialiseerd in het ontwerpen van probleemoplossende geschilbeslechtsprocedures. Dit zorgt ervoor dat ieder zich op het eigen terrein kan richten. Dus een organisatie die is opgebouwd uit juristen hoeft zich niet met programmeren en het draaiende houden van servers bezig te houden. En een IT-bedrijf hoeft niet de behoeften van burgers met een juridisch probleem te onderzoeken en doorgronden.

Technologie biedt aldus kansen om de huidige internationale trends in juridische dienstverlening (digitalisering, ontwarring en *disintermediation*) aan te wenden om mensen betere ondersteuning te bie-

den. In de eerste plaats helpt hedendaagse informatietechnologie om logistieke problemen rondom informatie op te lossen. Kennis van advocaten in zakendistricten van Nairobi kan snel en goedkoop bij een plattelandsbewoner in het noorden terechtkomen. Op deze wijze kan de combinatie van sms, internet en basale geschiloplossingstechnologie mensen die van minder dan \$ 2 per dag rondkomen, toegang tot het recht geven. Het stelt mensen bovendien in staat om via een centrale plaats toegang te krijgen tot de concrete antwoorden die zij nodig hebben op een bepaald moment. In een rijk land als Nederland kan het geschiloplossingsproces nog verder en beter digitaal worden ondersteund, maar in de basis is het potentieel voor toegang tot het recht hetzelfde. In ieder geval laten beide voorbeelden zien dat succesvolle inzet van informatietechnologie niet alleen een kwestie is van het innoveren van juridische processen, maar ook van het innoveren van menselijke dienstverleners.

Literatuur

Barendrecht 2009

J.M. Barendrecht, *Understanding the market for justice* (paper Tilburg Law School), 2009, zie http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1416841.

Buck e.a. 2008

A. Buck, P. Pleasance & N. Balmer, 'Do citizens know how to deal with legal issues? Some empirical insights', *Journal of Social Policy* 2008, p. 661-681.

Collard & Deeming 2011

S. Collard & C. Deeming, *Public legal education framework*, Bristol: Law for Life 2011.

Coumarelos e.a. 2006

C. Coumarelos, Z. Wei & A.Z. Zhou, *Justice made to measure: NSW legal needs survey in disadvantaged areas*, Sydney: Law and Justice Foundation of New South Wales 2006.

Currie 2009

A. Currie, 'The legal problems of everyday life', *Sociology of Crime Law and Deviance* 2009, p. 1-41.

Currie 2010

A. Currie, *Self-helpers need help too*, 2010, www.lawforlife.org.uk/index.php/research-and-theory/self-helpers-need-help-too.

Flynn e.a. 2006

K.E. Flynn, M.A. Smith & J. Freese, 'When do older adults turn to the internet for health information? Findings from the Wisconsin Longitudinal Study', *Journal of General Internal Medicine* 2006, p. 1295-1301.

Gramatikov & Verdonshot 2010

M.A. Gramatikov & J.H. Verdonshot, *Legal needs of vulnerable people: A study in Azerbaijan, Mali, Rwanda, Egypt and Bangladesh* (TISCO Civil Law and Conflict Resolution Systems Working Paper), 2010.

Hommerich & Killian 2008

C. Hommerich & M. Killian, 'Die Deutschen und ihre Rechtsprobleme – Ergebnisse einer ersten empirischen Annäherung', *Neue Juristische Wochenschrift* 2008, p. 626-631.

Lawler e.a. 2009

M. Lawler, J. Giddings & M. Robertson, "'Maybe a solicitor needs to know that sort of thing but I don't": User perspectives on the utility of legal self-help resources', in: A. Buck, P. Pleasance & N. Balmer, *Reaching further: Innovation, access and quality in legal services*, Norwich: Stationery Office 2009, p. 26-46.

Macfarlane 2013

J. Macfarlane, *The National Self-Represented Litigants Project: Identifying and meeting the needs of self-represented litigants* (Final report), 2013.

Michelson 2008

E. Michelson, 'Dear lawyer Bao: Everyday problems, legal advice, and state power in China', *Social Problems* 2008, p. 43-71.

Pleasance 2008

P. Pleasance, *Findings of the 2007 Civil and Social Justice Survey*, Londen: Legal Services Research Centre 2008.

Van Veenen 2011

J. van Veenen, *Getting to :-)*, Antwerpen: Maklu 2011.

Van Velthoven & Klein Haarhuis 2010

B.C.J. van Velthoven & C.M. Klein Haarhuis, *Geschilbeslechtingsdelta 2009. Over verloop en afloop van (potentieel) juridische problemen van burgers* (Onderzoek en beleid nr. 283), Den Haag: WODC/Boom Juridische uitgevers 2010.

Van Velthoven & Ter Voert 2003

B.C.J. van Velthoven & M.J. ter Voert, *Geschilbeslechtingsdelta 2003. Over verloop en afloop van (potentieel) juridische problemen van burgers* (Onderzoek en beleid nr. 219), Den Haag: WODC/Boom Juridische uitgevers 2004.

Verdonschot 2013

J.H. Verdonschot, *Sharing rules that work: Developing law as practical guidelines for fair sharing*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2013.

Van Wormer 2007

N.I. van Wormer, 'Help at your fingertips: A twenty-first century response to the pro se phenomenon', *Vanderbilt Law Review* 2007.

Het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand in roerige tijden

*S.L. Peters en L. Combrink-Kuiters**

In de Monitor Gesubsidieerde Rechtsbijstand wordt al een aantal jaren op rij geconcludeerd dat het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand in balans is en goed functioneert. Vraag en aanbod lopen met elkaar in de pas en de kwaliteit van het stelsel lijkt voldoende geborgd. Nergens lijkt sprake van een ernstig knelpunt, ofschoon er wel een voortdurende stijging is van het aantal toevoegingen dat wordt afgegeven. De belangrijkste bedreiging voor het stelsel is van budgettaire aard. De kosten van het stelsel nemen elk jaar toe en dat vormt een probleem voor de overheid in tijden van financiële krapte. Het stelsel kent tot op heden een openeindfinanciering en de politiek wil de steeds toenevende kosten een halt toeroepen. Om dit te bewerkstelligen worden steeds meer bezuinigingen doorgevoerd. Waar in eerdere bezuinigingsrondes relatief kleine ingrepen plaatsvonden, nemen de nieuw aangekondigde bezuinigingen steeds grotere en ingrijpendere vormen aan. De vraag staat ter discussie of het op zich goed functionerende stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand in de huidige vorm zal blijven bestaan of dat er in de nabije toekomst verstrekkende wijzigingen zullen dienen te worden doorgevoerd. Bezuinigingen kunnen echter ook worden gezien als een kans op verbetering en kritische beschouwing.

In deze bijdrage wordt allereerst het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand beschreven in de huidige vorm, respectievelijk de nulde, eerste en tweede lijn. Zowel de vraag naar als het aanbod van gesubsidieerde rechtsbijstand komt hierbij aan bod, alsmede het profiel van de gebruikers. Daarna worden de ontwikkelingen besproken die voortvloeien uit de bezuinigingstaakstellingen die de regering zich heeft opgelegd. In deze bijdrage worden de meest recente cijfers beschreven die beschikbaar zijn. Dit zijn doorgaans de gegevens over het jaar 2012, waar mogelijk geüpdatet naar het jaar 2013.

* Mr. Susanne Peters is verbonden aan de Raad voor Rechtsbijstand. Mr. Lia Combrink-Kuiters is verbonden aan de Raad voor Rechtsbijstand.

Het Nederlandse stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand

Een van de voorwaarden voor een goed functionerende rechtsstaat is dat burgers met een juridisch probleem toegang zouden moeten hebben tot betaalbare rechtsbijstand van goede kwaliteit. Om te voorkomen dat iemand met een juridisch probleem vanwege de kosten afziet van het inschakelen van rechtsbijstand, voorziet de Wet op de rechtsbijstand (WRB) in een subsidiestelsel. Op grond van deze wet krijgen rechtzoekenden met een inkomen onder een bepaalde grens en personen aan wie de rechter volgens de wet een advocaat toewijst (verder te noemen de ambtshalve toevoeging), zoals verdachten die in bewaring zijn gesteld, gesubsidieerde rechtsbijstand. Naar schatting valt 37% van de Nederlandse bevolking onder deze grens en wordt derhalve beschouwd als WRB-gerechtigd (Combrink-Kuiters e.a. 2013, p. 13).

De Raad voor Rechtsbijstand (hierna: Raad of RvR) is door het ministerie van Veiligheid en Justitie belast met de uitvoering van de WRB, zoals het verstrekken van toevoegingen, de uitbetaling van forfaitaire vergoedingen aan de advocaten en de toelating van advocaten en mediators tot het stelsel. Dit laatste gebeurt aan de hand van een aantal toelatingseisen om een minimale kwaliteit van de dienstverlening binnen het stelsel te kunnen garanderen. Voor bepaalde rechtsgebieden gelden aanvullende eisen.

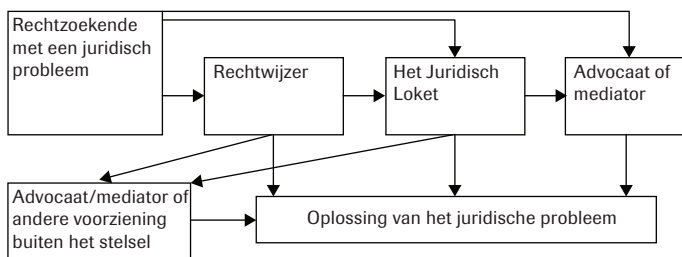
De Raad brengt jaarlijks een monitor uit waarin de stand van het stelsel in het voorgaande jaar wordt beschreven.¹

Drie voorzieningen

Er zijn drie voorzieningen te onderscheiden binnen de gesubsidieerde juridische dienstverlening.

De nulde lijn, zoals Rechtwijzer (www.rechtwijzer.nl) en de website van het Juridisch Loket (www.hetjl.nl), biedt online interactieve ondersteuning. De eerste lijn wordt gevormd door diverse kanalen van het Juridisch Loket, waar informatie en advies wordt verstrekt en zo nodig wordt verwezen naar een advocaat of mediator of een andere voorziening buiten het stelsel. De tweede lijn, ten slotte, bestaat uit

¹ Zie voor de meest recente Monitor www.rvr.org/nl/subhome_rbv/Onderzoeken,Onderzoeken---MGR.html.

Figuur 1 De diverse opties van rechtzoekenden

rechtsbijstand (of mediation) op basis van een toevoeging verleend door advocaten (en mediators) die bij de Raad staan ingeschreven.

De nulde lijn: Rechtwijzer

Rechtwijzer, ontwikkeld door de Raad in samenwerking met de Universiteit Tilburg, helpt rechtzoekenden stapsgewijs om zelf een oplossing te vinden voor hun juridische probleem of conflict. Het doel van deze site is de toegang tot het recht en de zelfredzaamheid van rechtzoekenden te vergroten. De burger krijgt hierdoor meer inzicht in zijn eigen positie en in die van de ander. Ook behoudt hij op deze manier met behulp van de hem geboden *tools* zelf de regie over zijn eigen zaak.

Als de gebruiker er zelf niet uitkomt, is een verwijzing naar een deskundige op het betreffende probleemgebied een van de opties. De rechtsgebieden die binnen Rechtwijzer aan bod komen, zijn familierecht, consumentenrecht, wonen, werk en bestuursrecht. Momenteel is Rechtwijzer 2.0 voor echtscheidingszaken in ontwikkeling.

In 2010 is een online Echtscheidings- en Ouderschapsplan aan de website toegevoegd, voor mensen die hebben besloten te gaan scheiden en dit via het internet kunnen en willen gaan regelen. De website verwijst ook naar een speciale site voor kinderen van wie de ouders een echtscheidingsproces doorlopen (www.ouders-uit-elkaar.nl).

In 2011 werden de alimentatierekentool KART en de pensioencalculator aan Rechtwijzer toegevoegd. Ook voor mensen die nog twijfelen over een scheiding is er sinds 2011 een speciale website (www.wijzer-uitelkaar.nl).

Een andere nuldelijnsvoorziening – de website van het Juridisch Loket – is vooral bedoeld als bron van informatie. Men vindt op deze site documenten, zoals voorbeeldbrieven en wet- en regelgeving, op velerlei soorten rechtsgebieden. Ook vindt men daar antwoorden op veelgestelde vragen en advies over hoe dan te handelen.

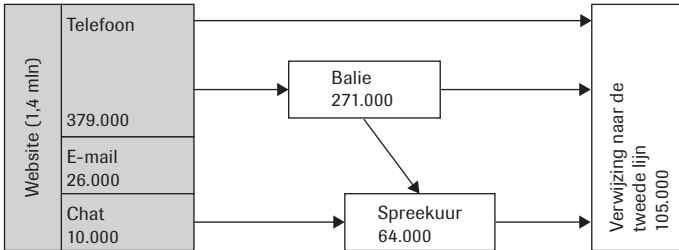
De eerste lijn: het Juridisch Loket

Tussen 2003 en 2006 zijn de toenmalige Bureaus Rechtshulp verdwenen en vervangen door 30 vestigingen van het Juridisch Loket. De loketten waren bedoeld om de primaire taak van de Bureaus – het verstrekken van informatie en advies – over te nemen. De tweede taak – het verlenen van rechtsbijstand aan de klant – kwam weer bij de advocatuur te liggen. Hierdoor ontstond voor zowel de klant als de rechtshulpverlener een duidelijke scheiding tussen deze twee taken, enerzijds het verstrekken van informatie en advies en verwijzen en anderzijds procesvertegenwoordiging.

De 30 loketten, die uiterlijk herkenbaar zijn en op elkaar lijken, hebben een gezamenlijke website en een gezamenlijk callcenter. Ze zijn zo over het land verspreid dat de klant niet langer dan een uur zou moeten reizen om een vestiging te bereiken. De uitstraling is laagdrempelig. Er ligt informatiemateriaal over een breed scala aan onderwerpen in de wachtruimte en in de spreekkamers kan men vertrouwelijk een-op-een met een medewerker spreken.

Het Juridisch Loket dient als eerste gratis aanspreekpunt voor mensen met een juridische hulpvraag. Als opvolger van de Bureaus Rechtshulp is het Juridisch Loket in beginsel bedoeld voor de mensen met de laagste inkomens. Het Juridisch Loket geeft informatie over wet- en regelgeving en over juridische procedures in concrete gevallen. Daarnaast geeft het advies in eenvoudige juridische kwesties en bij complexere zaken wordt verwezen naar relevante tweedelijnsvoorzieningen. Doorgaans zijn dit advocaten en mediators die hebben aangegeven hiervoor beschikbaar te zijn, maar ook wordt verwezen naar andere ketenpartners, zoals geschillencommissies en sociaal raadsliden. Het Juridisch Loket behandelt hulpvragen op velerlei rechtsgebieden. Doorgaans wordt de klant meteen geholpen via het kanaal waarmee men zich tot het Juridisch Loket wendt, via telefoon, balie of

Figuur 2 Voorzieningen bij het Juridisch Loket met aantal klantactiviteiten per kanaal (2012)



e-mail/chat. Indien nodig wordt een afspraak gemaakt voor het spreekuur.

Cijfers van het Juridisch Loket

Het Juridisch Loket registreert niet het aantal klanten, maar wel het aantal klantactiviteiten: specifieke acties die zij uitvoeren ten behoeve van de klant. In 2012 hadden de medewerkers in totaal 859.000 klantactiviteiten. Dit kan zijn het directe contact met de klant (contactmomenten, 90% van alle klantactiviteiten), maar ook activiteiten achter de schermen, zoals uitzoekwerk en contact met de wederpartij (zaakmomenten), vallen hieronder.

Naar schatting heeft een klant gemiddeld 2,3 klantactiviteiten per jaar. Dit kan gaan om een en dezelfde kwestie, maar ook om verschillende kwesties. In tabel 1 staan de percentages weergegeven van de diverse soorten klantactiviteiten. In de meeste gevallen bestaat de klantactiviteit uit persoonlijk contact per telefoon of aan de balie (in totaal driekwart van de klantactiviteiten).

Het Juridisch Loket biedt verschillende soorten dienstverlening, waarvan het verstrekken van advies en informatie de belangrijkste is (80%). Daarnaast wordt indien nodig verwezen naar het spreekuur of naar advocaten en mediators of andere ketenpartners, zoals sociaal raadslieden, consumentenvoorzieningen of schuldhulpverlening.

De meeste kwesties betreffen arbeidsrecht (20%), personen- en familie-recht (19%) en verbintenissenrecht (17%).

In 2012 zijn er vanuit het Juridisch Loket 2.845 mediations gerealiseerd. Dit aantal is vrij stabiel over de jaren heen.

Tabel 1 Aard van de klantactiviteiten van het Juridisch Loket (2012)

	Percentages
Contactmoment	
Telefoon 0900	44
Balie	32
Spreekuur	7
Telefoon, overig	3
E-mail	3
Chat	1
Zaakmoment	
Contact wederpartij	1
Uitzoekwerk	9
<i>Totaal</i>	<i>100</i>

De tweede lijn: toevoegingen

Om een toevoeging te verkrijgen dient een advocaat namens zijn klant een aanvraag in bij de RvR. Meer en meer advocaten maken gebruik van de mogelijkheid om dit elektronisch te doen (via het webportaal Mijn RvR). Eind januari 2014 maakt ruim 90% van alle advocaten gebruik van deze mogelijkheid. De Raad kijkt bij elke aanvraag naar het inkomen en vermogen van de aanvrager. Figuur 3 laat de route zien die een aanvraag voor een toevoeging aflegt.

Toets op inkomen en vermogen

Of een aanvrager in aanmerking komt voor een toevoeging hangt af van de hoogte van zijn inkomen en vermogen van twee jaar vóór de aanvraag (t-2); dit is het meest recente jaar waarvan de Belastingdienst beschikt over (definitief) vastgestelde gegevens. Voor een toevoeging die in 2014 wordt aangevraagd, wordt dus getoetst op het inkomen en vermogen van 2012. De Raad verifieert aan de hand van het door de aanvrager verstrekte burgerservicenummer (BSN) online de N(aam)A(dres)W(oonplaats)-gegevens van de klant bij de Gemeentelijke Basisadministratie voor Persoonsgegevens GBA en de inkomens- en vermogensgegevens bij de Belastingdienst.

Om in 2014 in aanmerking te komen voor een toevoeging geldt een inkomensgrens van € 25.600 voor alleenstaanden en van € 36.100 voor overige huishoudens. Het vermogen mag in 2012 niet hoger zijn geweest dan € 21.139 per persoon binnen een fiscale eenheid. Als het huidige inkomen en vermogen echter substantieel lager zijn dan in het peiljaar (t-2) (een afwijking van meer dan 15%), dan kan men een *peiljaarverlegging* aanvragen.² In dat geval kijkt de Raad naar het inkomen van het jaar waarin de toevoeging wordt aangevraagd.

High Trust

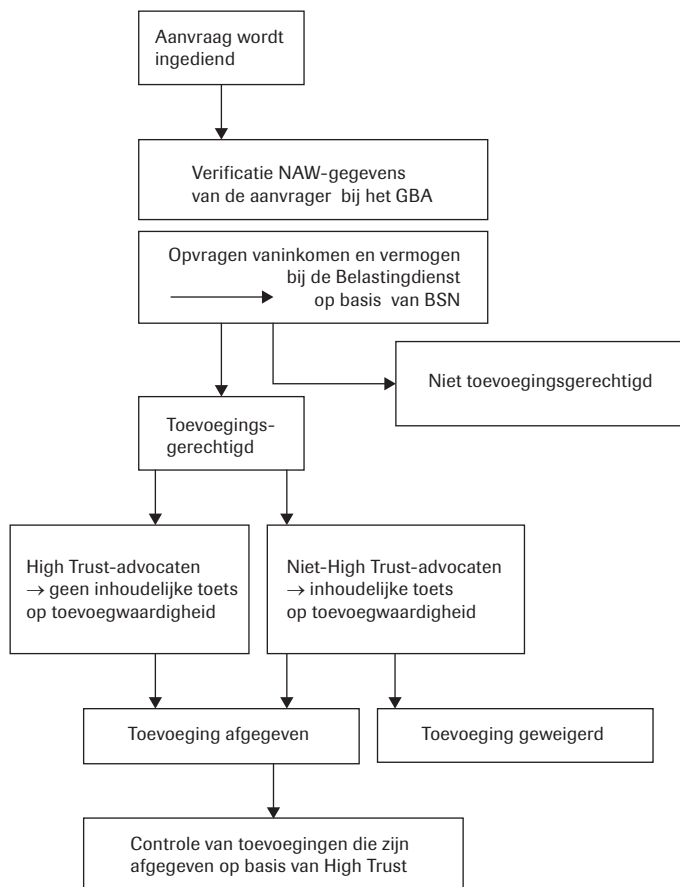
De High Trust-werkwijze is inmiddels de standaardwerkwijze geworden van de Raad. Tot voor kort werd het juridisch en financieel belang van elke toevoeging beoordeeld door beschikkers van de Raad. Deze aanvraagprocedure werd door veel advocaten als administratief bewerkelijk en bureaucratisch bestempeld. Om de aanvraagprocedure te vereenvoudigen is in 2011 gefaseerd de High Trust-werkwijze geïntroduceerd, waarbij de Raad en de advocaten samenwerken op basis van vertrouwen, transparantie en begrip. Sinds de introductie van de werkwijze High Trust wordt niet langer elke toevoegingsaanvraag vooraf inhoudelijk beoordeeld. Een advocaat die met gebruikmaking van High Trust samenwerkt met de Raad krijgt na verificatie bij het GBA en de Belastingdienst zijn toevoegingsaanvraag automatisch toegewezen.

Een groot deel van de aan het stelsel deelnemende advocaten hanteert deze werkwijze; eind januari 2014 werkte een derde van de bij de Raad ingeschreven kantoren op High Trust-basis en 64% van de afgegeven toevoegingen werd via de High Trust-werkwijze verstrekt. Door deze werkwijze weet een rechtzoekende eerder dan voorheen of hij voor een toevoeging in aanmerking komt.

Ook onder High Trust vindt er nog wel een controle plaats, maar dan niet langer vooraf, maar achteraf. Advocaten kunnen zelf bepalen op welke van de twee wijzen zij dit willen laten plaatsvinden: controle op basis van een steekproef of een-op-eencontrole.

² In 2012 is er 18.982 keer een peiljaarverlegging aangevraagd, 4,2% van het totale aantal aanvragen.

Figuur 3 Schematische weergave van een toevoegingsaanvraag



Eigen bijdrage en de maatregel 'diagnose en triage'

De toevoegingsgebruiker betaalt zelf ook een deel van de advocaatkosten, de eigen bijdrage. Deze eigen bijdrage is inkomensafhankelijk en bedoeld als prijsprikkel om rechtzoekenden te motiveren een afgewogen keuze te maken of het juridische probleem serieus genoeg is om er rechtsbijstand voor in te schakelen.

Sinds juli 2011 is de maatregel 'diagnose en triage' van kracht, die is bedoeld om rechtzoekenden eerst gebruik te laten maken van het Juridisch Loket. Het loket diagnosticeert het probleem van de klant en probeert samen met hem via het verstrekken van informatie en advies tot een oplossing te komen. Hiermee is er een sterkere focus ontstaan op vraagverheldering en filtering van problemen. De verwachting was dat door de versterkte filterfunctie het aantal toevoegingen, dat elk jaar toeneemt, zou dalen. Deze verwachting kon echter niet cijfermatig worden onderbouwd. Om dit te bereiken wordt aan rechtzoekenden die gebruik maakten van het Loket en daarna met een diagnose voor gesubsidieerde rechtsbijstand werden doorgestuurd naar een advocaat, een korting van € 53 gegeven op de eigen bijdrage. In 2012 werden er ruim honderdduizend klanten doorgestuurd naar een advocaat.

Vanaf 1 oktober 2013 bedraagt de eigen bijdrage afhankelijk van het inkomen minimaal € 196 en maximaal € 849 per toevoeging (zie tabel 2). Voor zaken die betrekking hebben op een echtscheiding en daaruit voortvloeiende problemen geldt sinds 1 oktober 2013 een verhoogd tarief. Dit is een van de maatregelen die moeten leiden tot een substantiële bezuiniging (zie hierna). Als men in aanmerking komt voor de diagnose-en-triagekorting, dan is het bedrag € 53 lager. De meeste toevoegingsgebruikers (84%) blijken qua eigen bijdrage in de laagste inkomensstrede te vallen.

In een aantal gevallen zijn de gebruikers vrijgesteld van het betalen van een eigen bijdrage, zoals bij zaken waarbij mensen tegen hun wil van hun vrijheid zijn beroofd. Ook de zogenaamde 'have-nots' zijn vrijgesteld. Het gaat daarbij om personen die aannemelijk kunnen maken dat zij al geruime tijd geen inkomen of vermogen hebben en voor wie er ook geen uitzicht is dat dit op korte termijn zal veranderen (art. 6 lid 2 van het Besluit eigen bijdrage rechtsbijstand).

Ook voor mediation kan een toevoeging worden aangevraagd. Om mediation te stimuleren is de eigen bijdrage in dat geval lager, te weten maximaal € 105 voor alle inkomensgroepen onder de WRB-grens.

Als het om een relatief eenvoudig probleem gaat, kan er een lichte adviestoevoeging (lat) aangevraagd worden, voor drie uur juridische bijstand. Hiervoor geldt een standaard inkomensafhankelijk tarief van € 77 of € 129 (afhankelijk van het inkomen).

Tabel 2 Eigenbijdragecategorieën geldend per 1 januari 2014

Belastbaar inkomen (t-2): meerper- soonshuishoudens	Eigen bijdrage		Belastbaar inkomen (t-2): alleenstaanden
	Zonder korting	Echtscheidings- gerelateerd	
t/m € 18.000	€ 196	€ 340	t/m € 25.200
€ 18.001 - € 18.700	€ 360	€ 412	€ 25.201 - € 26.100
€ 18.701 - € 19.700	€ 514	€ 566	€ 26.101 - € 27.400
€ 19.701 - € 21.600	€ 669	€ 720	€ 27.401 - € 30.500
€ 21.601 - € 25.600	€ 823	€ 849	€ 30.501 - € 36.100

Toevoegingen in cijfers

In 2013 werden er 453.121 toevoegingen afgegeven (432.745 reguliere toevoegingen, 9.990 lichte adviestoevoegingen en 10.386 mediation-toevoegingen). De daling die (voor het eerst) in 2010 and 2011 plaatsvond, is in 2012 en 2013 tenietgedaan door een verdere stijging. In figuur 4 wordt het verloop van het totaal aantal toevoegingen vanaf 2000 weergegeven.³

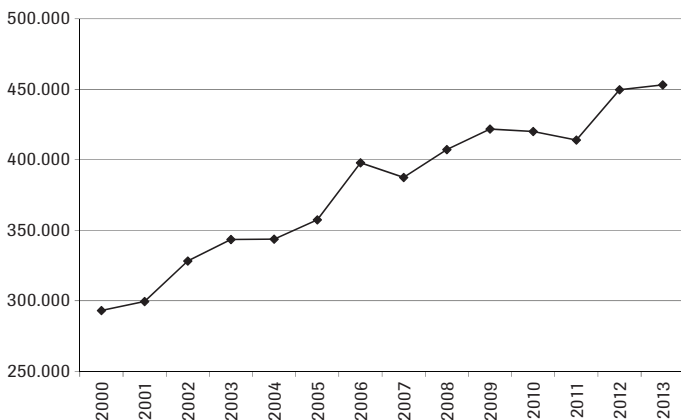
Uit de verdeling van de toevoegingen over de verschillende rechtsgebieden blijkt dat in 2012 de meeste toevoegingen worden afgegeven op het gebied van het strafrecht (36%), gevolgd door het personen- en familierecht (25%).

Meervoudig gebruik

Een relatief groot deel van de toevoegingen (12%) wordt afgegeven aan een relatief kleine groep veelgebruikers met 5 of meer toevoegingen (3% van alle toevoegingsgebruikers).

Het gemiddelde aantal toevoegingen per toevoegingsgebruiker per jaar neemt continu toe. Tussen 2000 en 2012 steeg het gemiddelde aantal toevoegingen per toevoegingsgebruiker van 1,33 tot 1,55; een stijging van 17%. In 2000 kon 22% van de toevoegingsgebruikers als meervoudig gebruiker worden aangemerkt, in 2012 was dit opgelopen tot 30%. Omdat per 1 oktober 2013 de anticumulatiekorting is afgeschaft, wordt het minder aantrekkelijk om een tweede en volgende

3 De stijging in 2006 is waarschijnlijk toe te schrijven aan de introductie van nieuwe wetgeving (Vivalt), waardoor de procedure om een toevoeging aan te vragen werd vereenvoudigd.

Figuur 4 Toevoegingen afgegeven sinds 2000

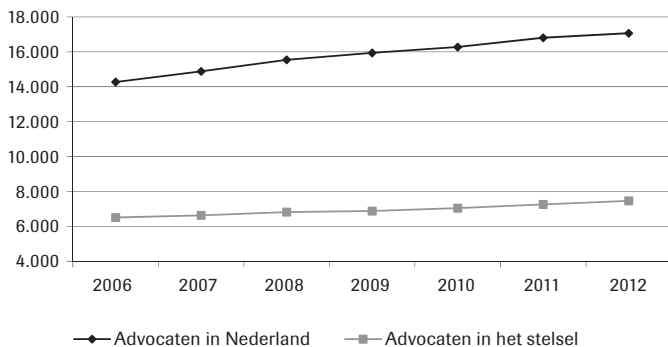
toevoeging aan te vragen binnen een termijn van een halfjaar. Voordien hoefde men in dat geval namelijk maar de helft van de eigen bijdrage te betalen.⁴ Uit de cijfers zal moeten blijken of dit effect heeft op het meervoudig gebruik. Meervoudig gebruik komt relatief veel voor bij zaken die betrekking hebben op het straf-, asiel- en vreemdelingenrecht en op problemen rondom de sociale voorzieningen of andere bestuursrechtelijke kwesties. Ook klachten van gedetineerden worden relatief vaak meervoudig ingediend.

Het aanbod: advocaten en mediators werkzaam binnen het stelsel

De rechtsbijstandverlener ontvangt een forfaitaire vergoeding, afhankelijk van het type zaak. Deze bedroeg per 1 januari 2014, omgerekend naar een uurtarief, € 105,96 per uur. Een deel van deze forfaitaire vergoeding wordt door de cliënt rechtstreeks aan de advocaat betaald als eigen bijdrage.

4 Deze korting was van toepassing tot en met de vierde toevoeging. Een voorstel vanuit de Raad om het aantal toevoegingen per unieke persoon per jaar te beperken, heeft geen gehoor gekregen bij de beleidsmakers.

Figuur 5 **Aantal advocaten in Nederland en in het stelsel (2006-2012)**



Aantal advocaten en mediators

In 2012 verleenden 7.825 rechtsbijstandverleners gesubsidieerde rechtsbijstand (van wie 7.462 advocaten); dit aantal is de afgelopen jaren continu gestegen (mede door de toename van het aantal in het stelsel actieve mediators van 455 in 2008 tot 579 in 2012). Dit betrof 44% van alle advocaten die bij de Orde staan ingeschreven. Dit percentage is iets hoger dan de afgelopen jaren. De stijging van het aantal advocaten dat gesubsidieerde rechtsbijstand verleende (+3%), was in 2012 iets hoger dan de toename van het totale aantal advocaten dat bij de Orde stond ingeschreven (+2%).

De rechtsbijstandverleners blijken trouw te zijn aan het stelsel. Bijna 90% van hen blijft gedurende minimaal vijf jaar achtereenvolgend actief in het stelsel. Op dit moment zijn er voldoende rechtsbijstandverleners die binnen het stelsel werkzaam zijn.

Gebruikers van het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand

De klanten van het Juridisch Loket

Omdat niet alle klanten van het Juridisch Loket worden geregistreerd, is niet met zekerheid te zeggen hoeveel mensen zij bedienen. Een

ruwe schatting op basis van de gegevenskoppeling met het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) zegt dat het Juridisch Loket ongeveer 287.000 klanten per jaar helpt. De website van het Juridisch Loket werd in 2012 1,4 miljoen maal geraadpleegd.

Omdat van steeds meer klanten van het Juridisch Loket het BSN bekend is, kunnen de achtergrondkenmerken van een aanzienlijk deel van de klanten worden beschreven. In vergelijking met de gemiddelde Nederlander zijn de volgende groepen oververtegenwoordigd. Klanten van het vrouwelijk geslacht, de groep tussen de 25 en 55 jaar oud, niet-westerse allochtonen en klanten woonachtig in grotere gemeenten (>100.000 inwoners)/(zeer) sterk verstedelijkte gebieden zijn oververtegenwoordigd. Zij behoren vaker tot de groep eenpersoons- of eenouderhuishoudens, zijn relatief vaak bijstandsontvanger of gebruiker van een ander soort uitkering of werknemer.

Klanten van het Juridisch Loket zijn daarentegen gemiddeld minder vaak 65 jaar of ouder, minder vaak gehuwd/vaker gescheiden en minder vaak pensioenontvanger.

De toevoegingsgebruikers

In vergelijking met 2000 werd er in 2012 aan 32% meer personen een toevoeging afgegeven. Het percentage gebruikers aan wie één toevoeging is afgegeven, neemt sinds 2000 af, terwijl het percentage gebruikers aan wie meerdere toevoegingen worden afgegeven, toeneemt. Van veel toevoegingsgebruikers is het BSN bekend en konden de gegevens worden gekoppeld aan de bestanden met achtergrondkenmerken van het CBS.

Uit deze koppeling komt een beeld naar voren dat voor de hand lijkt te liggen, maar nog niet eerder empirisch is bevestigd. Veel van de achtergrondkenmerken hangen onderling samen. Zo is algemeen bekend dat een verdachte in strafzaken (de grootste categorie onder de toevoegingen) relatief vaak een ongehuwde jonge man is met een niet-westerse allochtone achtergrond. Deze jonge (mannelijke) allochtonen wonen relatief vaak in grote steden en zijn vaker werkzoekend dan gemiddeld. Dit beeld komt dan ook naar voren in de beschrijving van de oververtegenwoordigingen bij de afzonderlijke kenmerken.

Toevoegingsgebruikers blijken vaker dan de gemiddelde Nederlander van het mannelijke geslacht te zijn, vooral bij straf- en ambtshalve toevoegingen, en vaker tussen de 15 en 55 jaar oud te zijn. Bij straf- en

ambtshalve toevoegingen valt op dat daar relatief vaak sprake is van de leeftijdscategorie 15 tot 25 jaar. De toevoegingsgebruiker behoort gemiddeld vaker tot de groep niet-westerse allochtonen, vooral uit de categorie 'eerste generatie'.

Voorts is de gemiddelde toevoegingsgebruiker, in vergelijking met de gemiddelde Nederlander, vaker gescheiden en minder vaak gehuwd of weduwe/weduwenaar. De gebruikers van straf- en ambtshalve toevoegingen zijn gemiddeld vaker ongehuwd. Toevoegingsgebruikers maken relatief vaak deel uit van een eenpersoons- of eenouderhuishouden. Paren (met en zonder kinderen) zijn duidelijk ondervertegenwoordigd.

Toevoegingsgebruikers behoren relatief vaak tot de uitkeringsgerechtigden. Bij straf- en ambtshalve toevoegingen komen relatief weinig werknemers en zelfstandigen voor en deze laatste groep is in het bijzonder in de categorie 'ambtshalve' ondervertegenwoordigd. Over de hele linie komen gepensioneerden en inactieve personen (partners zonder inkomen) weinig voor onder de toevoegingsgebruikers. Toevoegingsgebruikers wonen relatief vaak in sterk verstedelijkte gebieden.

Klanttevredenheid

De diverse klanttevredenheidsonderzoeken die tot nu toe zijn gehouden, laten zien dat klanten van het Juridisch Loket over het algemeen (zeer) tevreden zijn met de hulp die zij van het Juridisch Loket hebben gekregen. Gemiddeld geven zij de hulpverlening van het Juridisch Loket een 8,2 (meting 2012, ruim 1.400 respondenten).

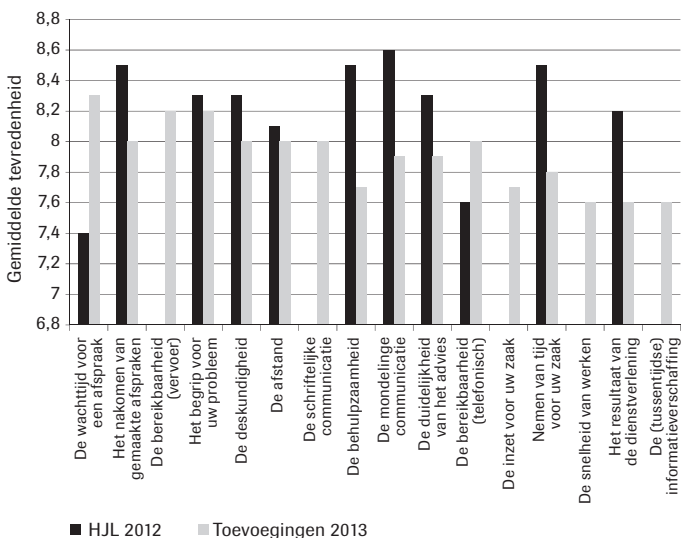
Ook de hulpverlening van advocaten binnen het stelsel wordt gemiddeld als goed beoordeeld (7,8, meting 2013, ongeveer 250 respondenten). De tevredenheidsscores zijn zeer consistent over de jaren heen.

Ontwikkelingen als gevolg van bezuinigingen binnen het stelsel⁵

Het Nederlandse stelsel kent een openeindfinanciering. De belangrijkste bedreigingen voor het Nederlandse stelsel, dat vanwege zijn effec-

5 De tekst van deze paragraaf is grotendeels ontleend aan de Monitor gesubsidieerde rechtsbijstand en aan een artikel dat is geschreven ten behoeve van de bundel *Legal aid in the Lowlands* (te verschijnen medio 2014).

Figuur 6 Klanttevredenheid loketklanten (2012) en toevoegingsgebruikers (2013)



tiviteit internationaal wordt beschouwd als een voorbeeld voor andere landen,⁶ zijn de onder druk staande overheidsbudgetten en de continue groei van het aantal afgegeven toevoegingen. Dit vormt een externe bedreiging van een goed functionerend stelsel. De uitgaven voor de vastgestelde toevoegingen stijgen jaarlijks (€ 348,5 miljoen in 2012, was € 338 miljoen in 2011). Dit kwam enerzijds door de stijging van de vergoeding voor de advocatuur en anderzijds door het toegenomen aantal toevoegingen.

Het ministerie van Veiligheid en Justitie zoekt naar maatregelen en indien nodig ingrijpende stelselwijzigingen om het aantal toevoegingen en daarmee ook de stijgende kosten in te kunnen dammen. In de taakstelling van het coalitieakkoord van het kabinet-Balkenende IV werd opgenomen dat op het stelsel bezuinigd moest worden. Vanaf 2015 moest deze bezuiniging ten opzichte van de trendmatige ontwikkeling jaarlijks € 50 miljoen gaan bedragen.

6 Getuige de belangstelling vanuit het buitenland op congressen en de vele buitenlandse delegaties die bij de Raad kennis komen 'halen'. Met name voor Rechtwijzer bestaat veel buitenlandse belangstelling.

In het regeerakkoord van het kabinet-Rutte I werd vervolgens een nieuwe taakstelling aangekondigd. Uit het regeerakkoord van oktober 2010 vloeide met ingang van 2014 een structurele bezuiniging op de gesubsidieerde rechtsbijstand voort van nog eens jaarlijks € 50 miljoen.⁷

Een van de eerste maatregelen die naar aanleiding van deze bezuinigingen zijn uitgevoerd, betreft de bevordering van proactieve geschiloplossing van overheidsorganen. Ook zijn, ter invulling van deze ombuiging, onder andere de tarieven van de advocatuur aangepast en niet geïndexeerd.⁸ Daarnaast is per 1 oktober 2013 de eigen bijdrage van toevoegingsgebruikers verhoogd en ook nog extra verhoogd bij echtscheidingsgerelateerde zaken (zie hiervoor).

Daarnaast is de financiële druk op het stelsel verder toegenomen door de jurisprudentie naar aanleiding van de zaak Salduz, waardoor verdachten het recht hebben om, voorafgaand aan het politieverhoor, een advocaat te raadplegen. Het ministerie heeft beraamd dat als gevolg hiervan op het terrein van de gesubsidieerde rechtsbijstand een extra tekort van circa € 15 miljoen zou kunnen ontstaan. Dit bedrag zal eveneens binnen het budget van de gesubsidieerde rechtsbijstand moeten worden opgevangen.⁹ De extra bezuinigingen die dit met zich meebrengt, lijken hierdoor niet alleen te worden afgewenteld op strafrechtelijke toevoegingen, maar ook op bestuursrechtelijke en civiele toevoegingen.

Het kabinet-Rutte II, dat in de tweede helft van 2012 aantrad, zet de lijn van bezuinigingen, ingezet door de eerdere kabinetten, voort. De huidige staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, F. Teeven, acht op termijn een stelselherziening van de gesubsidieerde rechtsbijstand noodzakelijk. Hij heeft daartoe eind 2011 een consultatiepaper opgesteld, getiteld 'Naar een beheersbaar stelsel'.¹⁰

Hierin laat hij verschillende opties de revue passeren, te weten:

- een leenstelsel naar Duits voorbeeld;
- aanbesteding door het sluiten van contracten met een beperkt aantal advocaten;

7 Bijlage bij het regeerakkoord, p. 3, ombuiging nr. 4 onder 'Kleinere overheid'. Zie ook *Kamerstukken II* 2010/11, 31753, 27.

8 Bijlage bij het regeerakkoord, p. 3, ombuiging nr. 4 onder 'Kleinere overheid'. Zie ook *Kamerstukken II* 2010/11, 31753, 27.

9 Brief van 31 oktober 2011, Besparingen gesubsidieerde rechtsbijstand. *Kamerstukken II* 2011/12, 31753, 39.

10 Brief van staatssecretaris Teeven van Veiligheid en Justitie 'Vernieuwing gesubsidieerde rechtsbijstand. Naar een beheersbaar stelsel', 28 november 2011.

- omvorming van de eerste lijn tot poortwachter. Bij dit laatste wordt gedacht aan een screening van zaken door het Juridisch Loket op de noodzaak om een advocaat in te schakelen. De inwerkingtreding van de maatregel ‘diagnose en triage’ per 1 juli 2011 is een eerste stap geweest in die richting.

In de periode na het verschijnen van dit consultatiepaper heeft de staatssecretaris de meningen geïnventariseerd van organisaties die belanghebbend zijn of anderszins over expertise beschikken ten aanzien van de rechtsbijstand, zoals de (sociale) advocatuur, het Juridisch Loket, het Verbond van Verzekeraars, het Landelijk Overleg Sociaal Raadslieden (LOSR), de Raad voor de Rechtspraak (RvdR) en de gerechtsdeurwaarders (KBvG). Overleg over het consultatiepaper vond in het voorjaar van 2012 plaats. Toen is besloten de weg van poortwachter in te slaan. Komend voorjaar gaan er daarom in samenwerking met de advocatuur bij drie verschillende vestigingen van het Juridisch Loket pilots lopen. Voor het zomerreces zal de definitieve besluitvorming moeten plaatsvinden. Dit zou ook nog kunnen betekenen dat de verplichte poortwachter geen doorgang vindt.

Ook de Raad heeft gereageerd op de voorstellen vanuit zijn visie dat de burger toegang nodig heeft tot een rechtvaardige oplossing van problemen, tegen zo laag mogelijke kosten. De Raad was van mening dat het consultatiepaper te geïsoleerd keek naar de financiering van advocaten (RvR 2012, p. 4). Een structurele oplossing die de Raad al langere tijd voorstaat, is een vereenvoudiging van wet- en regelgeving. De praktijk leert namelijk dat veel toevoegingen voortkomen uit het feit dat de burger de weg niet meer weet in het woud van regels. Ook de Nationale ombudsman sprak daar zijn zorgen over uit in zijn jaarverslag over het jaar 2012.

De Raad wil daarnaast de zelfredzaamheid van mensen met juridische problemen versterken door het aanbieden van een breed scala aan voorzieningen, en waar nodig maatwerk bieden. Vroegtijdige diagnose en triage met behulp van Rechtwijzer en het Juridisch Loket dragen bij aan een eenvoudiger oplossing van het probleem. Het stimuleert het eigen initiatief en zal mogelijk kunnen leiden tot een daling van het aantal toevoegingen.

Met het echtscheidings- en ouderschapsplan en de optie van online geschilbeslechting zal de Raad bijdragen aan de zelfredzaamheid van

burgers die gaan scheiden of dit van plan zijn. In Rechtwijzer 2.0 zal op termijn het aantal rechtsgebieden verder worden uitgebreid.

De Raad is van mening dat goed gekeken moeten worden naar de mogelijke effecten van forse ingrepen in een goed functionerend stelsel. Met name de beoogde uitsluiting van complete rechtsgebieden – verbintenissenrecht en huurrecht – verdient daarbij bijzondere aandacht vanwege de mogelijke risico's. Vanuit het werkveld wordt gepleit voor het maken van uitzonderingen bij het uitsluiten van rechtsgebieden. De gedachte bij verbintenissenrecht en huurrecht is geweest dat men voor veel van dit soort geschillen al bij een breed scala van geschillencommissies – consumentenzaken en huurgeschillen – terecht kan.¹¹ Op dit moment zijn er bijvoorbeeld al 53 geschillencommissies actief. Daarnaast komt er een geschillencommissie voor de 'restgroep' van geschillen in branches waarvoor nog geen geschillencommissie beschikbaar is.

Deze geschillencommissies bieden een volledige procedure die zonder bijstand van een advocaat kan worden gevoerd. Een bijkomend voordeel van dit soort procedures is dat er via de brancheorganisatie een nakomingsgarantie is, iets wat bij een gerechtelijke procedure zeker niet is gegarandeerd. Dit voorkomt executiegeschillen achteraf, aldus de staatssecretaris.

De staatssecretaris heeft inmiddels aan de Tweede Kamer toegezegd dat zaken aangaande letselschade en de onrechtmatige daad niet zullen worden uitgesloten en toevoegbaar blijven. Een serieuze onrechtmatige daad betreft bijvoorbeeld een straatverbod. Bij letselschadezaken is inmiddels gestart met experimenten met 'no cure less fee'.

De overheid als procespartij

De overheid is ook zelf veroorzaker van juridische procedures, vooral op het moment dat wetten en regels worden aangepast (RvR 2012). Van een aantal wetswijzigingen is bekend dat dit heeft geleid tot een (tijdelijke of definitieve) toename van het aantal toevoegingen. De overheid blijkt hiervoor inmiddels meer verantwoordelijkheid te nemen. Op het moment dat nieuwe wetgeving in behandeling is, zul-

¹¹ Behandeling in de Eerste Kamer op 10 december 2013 van het wetsvoorstel Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Veiligheid en Justitie (VI) voor het jaar 2014 (33750-VI).

len de kosten voor rechtsbijstand ook in beschouwing worden genomen.

Daarnaast treedt de overheid in bestuurszaken op als wederpartij in een procedure. Een proactieve overheid zou meer probleemoplossend te werk kunnen gaan bij klachten over overheidshandelen; zo kunnen juridische procedures worden voorkomen. De kwantitatieve effecten van proactieve overheidsinterventies op het aantal toevoegingen zijn landelijk echter niet eenvoudig meetbaar vanwege de samenloop met diverse bezuinigingsmaatregelen. 'Zelfs voor de insiders is het moeilijk om precies te ontwaren hoe ver het proces tengevolge van al die stappen op dit moment is. Er loopt al van alles en sommige dingen zijn al ingevoerd en andere zijn nog onderweg', aldus SP-Eerste Kamerlid Ruers in voornoemde behandeling van de vaststelling van de begrotingsstaten.

Bij de Raad zelf is het aantal bezwaar- en beroepschriften door een betere, proactieve communicatie met de bezwaarmakers substantieel gedaald (met respectievelijk 20% en 37% in 2013 ten opzichte van 2012). Daarnaast blijkt dat de tevredenheid van advocaten die werkzaam zijn binnen het stelsel gedurende de laatste jaren is toegenomen. Bovendien mogen we van de bestuursorganen, als 'veelgebruiker', verwachten dat zij suggesties doen om procedures bij de rechter zo te verbeteren dat rechtsbescherming effectief is georganiseerd. In hoeverre mensen zelf de weg kunnen vinden binnen het recht hangt tevens af van de mate waarin duidelijkere en simpelere wet- en regelgeving tot stand komt. Op die manier kunnen burgers zelf beter de haalbaarheid van hun zaak inschatten.

Eigen bijdrage en vergoeding advocaten

Of de elkaar opeenvolgende bezuinigingsdoelstellingen zullen worden gehaald, hangt niet alleen af van het aantal toevoegingen dat minder zal moeten worden aangevraagd, maar ook van de hoogte van de eigen bijdrage en de hoogte van de vergoeding van de advocatuur. Op al deze terreinen zijn of worden veranderingen doorgevoerd. De jaarlijkse monitor stelt ons in staat om de trends binnen bepaalde rechtsgebieden nauwlettend te kunnen volgen. Daarin zal ook worden bewaakt of het evenwicht tussen vraag en aanbod, waarvan de laatste tien jaar sprake is geweest, niet in gevaar komt. Denkbaar is dat een aantal van de bij het stelsel ingeschreven advocaten vanwege de lagere

vergoedingen, met name bij extra bewerkelijke zaken en bij vreemdelingenzaken, het stelsel de rug toe zal keren.

Uit een recent onderzoek van Deloitte naar de kostprijs en het salaris van de advocaten werkzaam in de gesubsidieerde rechtsbijstand blijkt dat het gemiddelde inkomen van advocaten die uitsluitend op toevoegingsbasis werken iets onder de € 60.000 ligt.¹² In vergelijking met juristen in overheidsdienst ligt het inkomen van rechtsbijstand-advocaten gemiddeld genomen op een aanzienlijk lager niveau; ongeveer € 10.000 lager (Schumacher 2013).

Conclusie: huidige staat van het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand

In de nabeschuiving van de Monitor Gesubsidieerde Rechtsbijstand (Combrink-Kuiters e.a. 2013, p. 140) wordt geconcludeerd dat het stelsel in balans is en goed functioneert. Vraag en aanbod zijn (voorlopig) met elkaar in balans. Er lijkt nog geen enkele reden om te vrezen voor een aanbodtekort. Uit het stijgend aantal rechtsbijstandverleners blijkt dat er voldoende animo is om toevoegingszaken te behandelen. Het gemiddelde aantal toevoegingen per rechtsbijstandverlener is in 2012 zelfs licht gedaald. De kwaliteit van het stelsel is voldoende geborgd en nergens lijkt sprake van een ernstig knelpunt.

Echter, de kosten van het stelsel nemen elk jaar toe en dat vormt een probleem voor de overheid, de financier van het stelsel. Het stelsel kent een openeindfinanciering, en de politiek wil de voortdurend toenemende kosten een halt toeroepen. Het belangrijkste knelpunt voor het stelsel is daarom van budgettaire aard; een knelpunt dat niet uit het stelsel zelf voortkomt, maar dat een externe bedreiging vormt. Om de kosten van het stelsel in te dammen, worden steeds meer bezuinigingen doorgevoerd. In eerdere bezuinigingsrondes vonden relatief kleine ingrepen plaats. De nieuw aangekondigde bezuinigingen nemen echter steeds grotere en ingrijpendere vormen aan. Er wordt gesproken over een 'stelselvernieuwing', het uitsluiten van rechtsgebieden en het creëren van een verplichte poortwachter. Er is momenteel sprake van een belangrijke parlementaire beslisfase en de vraag is of het, op zich goed functionerende, stelsel van gesubsidi-

¹² In de afgelopen drie jaar is er sprake geweest van een stijging van ruim € 44.000 naar ruim € 58.000.

dierde rechtsbijstand in de huidige vorm kan blijven bestaan. Er staan voor de nabije toekomst ingrijpende wijzigingen op de rol, ingegeven door financiële motieven. De aandacht moet erop zijn gericht dat dit niet zal leiden tot een onomkeerbaar proces met negatieve gevolgen voor de rechtzoekende. Een wijziging hoeft echter niet per definitie een verslechtering te zijn.

Nu de wetgever meer verantwoordelijkheid neemt, waardoor juridische procedures kunnen worden voorkomen, zal het aantal toevoegingen waarschijnlijk dalen. Minder complexe procedures, zoals het onder bepaalde voorwaarden kunnen scheiden zonder rechter (en dus ook zonder verplichte advocaat), zullen leiden tot minder toevoegingen. Ook van reeds doorgevoerde maatregelen – afschaffing anticumulatieregeling en de extra verhoging van de eigen bijdrage bij echtscheidingstoevoegingen – worden in 2014 meetbare effecten verwacht. Daarbij komt dat de kosten van rechtsbijstand bij nieuwe wetten of bij wijziging van bestaande wetten beter zullen worden meebegroet. De uitdaging is erin gelegen om het stelsel zo in te richten dat het aansluit bij grotere mogelijkheden van de burger om zaken zelf af te doen met ondersteuning van de nulde en eerste lijn. Rechtwijzer 2.0, die momenteel in ontwikkeling is, speelt duidelijk in op die behoefte.

Literatuur

Combrink-Kuiters e.a. 2013

L. Combrink-Kuiters, M. van Gammeren-Zoetewij & S.L. Peters, *Monitor Gesubsidieerde Rechtsbijstand 2012*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2013.

Combrink-Kuiters e.a. 2014

L. Combrink-Kuiters, S.L. Peters & S. Gibens, 'Threats to legal aid and legal assistance in the Netherlands and in Belgium', in: B. Hubeau & A. Terlouw (red.), *Legal aid in the Lowlands* (publicatie medio 2014).

RvR 2012

Raad voor Rechtsbijstand (RvR), *De burger en rechtvaardige oplossingen centraal*, Utrecht 2012, www.rvr.org/binaries/diversen/de-burger-en-rechtvaardige-oplossingen-centraal-rv.pdf.

Schumacher 2013

G. Schumacher, *De zaak gewonnen, verlies op punten. Onderzoek naar kostprijs en salaris van de advocaten gefinancierde rechtsbijstand*, Rotterdam: Deloitte 2013.

Summaries

Justitiële verkenningen (Judicial explorations) is published six times a year by the Research and Documentation Centre of the Dutch Ministry of Security and Justice in cooperation with Boom Lemma uitgevers. Each issue focuses on a central theme related to judicial policy. The section Summaries contains abstracts of the internationally most relevant articles of each issue. The central theme of this issue (no. 1, 2014) is *Accessible justice*.

Access to justice under the rule of law. Benchmarks for a concrete design

G. Corstens and R. Kuiper

As a core element of the 'rechtsstaat' (a country under the rule of law) the importance of the principle of access to justice is widely agreed upon. Nevertheless it is complicated to reach an agreement on subjects that are pivotal to the implementation of this principle in practice. The needs of society change over time and the factors that influence the concrete accessibility are many (costs, length, complexity of procedures, etc.). Furthermore, as a result of the coming into being of ADR and new forms of law enforcement the use of the civil and criminal trial has declined. To evaluate the current state of access to justice against the backdrop of these factors and developments the central question should be whether the judge is still able to fulfil his function in a rechtsstaat of providing legal protection, whilst functioning as a counterbalance to the executive and law-making powers of the state.

Citizens in objection and appeal procedures. On the accessibility of Dutch administrative law

A.T. Marseille

This article contains an analysis of changes in the access to justice in administrative law disputes in the Netherlands. In analysing these changes, it is necessary to look not only at court procedures, but also at the objection procedure that precedes them. A large majority of administrative law disputes are resolved in such an informal objection procedure. The analysis shows that, more than the legislator and the administrative courts, administrative authorities are responsible for changes concerning (the interpretation and execution of the rules on)

access to justice. They increasingly use their discretionary powers in the objection procedure to try to solve conflicts about their decisions by interpreting and using the rules of access in a flexible way.

The role of lawyers during police detention and questioning.

A comparative study

J. Hodgson

Drawing on the findings of a recent empirical study conducted across four jurisdictions, this article considers the ways in which legal assistance is provided to suspects who are held in police custody for formal questioning. It sets out, very briefly, the legal framework developed by the European Court of Human Rights and now the EU, and the legal provisions in place in the four jurisdictions post *Salduz*. It then goes on to consider the kinds of factors that, in practice, promote or constrain the provision of effective legal assistance. These include the occupational cultures of police and lawyers and the availability of human and financial resources. Whilst the criminal processes of the four jurisdictions are different, there are many similarities in the working practices of police and lawyers and a lack of agreement among police and lawyers, as to the value of legal assistance to suspects before and during police interrogation.

Flow diversions in the Dutch dispute resolution delta. Looking back and ahead with two interlocutors

A. Klijn

What do citizens do when they think they have a problem that involves the law? Just like 40 years ago the main bottleneck in such a situation is where to find good advice on which steps to take. However, the difference compared to 40 years ago is the existence of more and a greater variety of organisations offering legal advice. This article describes the evolution of legal aid in the Netherlands, supplemented by comments of two people who have been personally involved in this development, Peter van den Biggelaar and Maurits Barendrecht. Mr Van den Biggelaar is director of the Dutch Board for Legal Aid, while Mr Barendrecht is research director of Hiil Innovating Justice and law professor at the University of Tilburg.

Access to shifting justice. On citizens and their problem solving strategies

M. ter Voert

Both in public policy and in scientific research, the concept of access to justice has been subject to change. In the seventies access to justice was mainly understood as access to a lawyer and a judge. In the nineties the perspective widens to alternative forms of dispute resolution, self-help and juridification of problems. The present article focuses on access to justice for citizens who experienced civil and administrative problems. Firstly, it illustrates the change in public policy with respect to dispute resolution. Secondly, it describes the shifting views on access to justice in empirical research. Furthermore it presents the results of socio-legal research into the dispute resolution of citizens and discusses what these results tell us about access to justice.

The technology of access to justice

J.H. Verdonshot

Current trends in the delivery of legal services create the opportunity to develop a new generation of access to justice platforms. On the basis of two examples, the author illustrates how this can work. M-Sheria is a technology-based access to justice service that serves the poor in Kenya. It combines state of the art information technology (USSD, SMS, internet) and human technology (community paralegals and pro bono advocates) to help slum dwellers solve their legal problems. Rechtwijzer 2.0 is an internet-based platform that provides online human and technology-facilitated support to people with a legal problem in the Netherlands. These examples show how processes and professionals can be innovated to facilitate dispute resolution in delivering information and interventions just in time.

The Dutch legal aid system in turbulent times

S.L. Peters and L. Combrink-Kuiters

For years it has been stated that the Dutch legal aid system is balanced and performs well. Supply and demand seem to be matched and the quality of the system is judged as good. Serious problems seem to be lacking, although there is a constant increase in the number of certificates issued. The most important threat to the system are the ever shrinking government budgets together with the increasing use of the system. To date, the Dutch legal aid system has utilised open-end-

financing. The Ministry of Security and Justice is in search of measures in order to contain the number of certificates, and thereby also the ever increasing costs. At the moment it is discussed if vital system changes are necessary. Will the system as we know still exist in the near future? Or will major changes need to be made? However, changes can also lead to improvement of the system.



De volgende websites hebben betrekking op het thema van dit nummer van *Justitiële verkenningen*. De informatie is ook te raadplegen op de website van het WODC, www.wodc.nl, door te klikken op 'publicaties' en 'Justitiële verkenningen'.

www.rechtwijzer.nl

Deze applicatie biedt mensen diagnostische en verwijzingsinformatie, informatie over basale rechten en plichten, en concrete tools en andere hulpmiddelen die hen helpen bij het (al dan niet zelf) oplossen van hun juridische problemen.

www.juridischloket.nl

Het Juridisch Loket geeft gratis antwoord op juridische vragen via website, telefoon of balie. Er zijn 30 vestigingen, waar in totaal zo'n 300 juristen werken. Ingewikkelder problemen worden doorverwezen naar een advocaat. Het Loket wordt gefinancierd door de overheid.

www.e-court.nl

Private rechtspraak via internet. Het gaat om een vorm van bindende arbitrage.

www.modria.com

Modria is een spin-off van eBay en dan met name van het eBay Resolution Center, dat met zo'n 60 miljoen zaken per jaar de grootste geschilbeslechtsingsprocedure van de wereld kan worden genoemd. De organisatie richt zich op het ontwikkelen en vermarkten van software die online geschiloplossing ondersteunt.

<http://msheria.com>

Website waar Kenianen terecht kunnen voor juridisch advies (zie het artikel van Verdonschot in dit themanummer).

www.rvr.org

Website van de Raad voor Rechtsbijstand.

www.advocatenorde.nl

Website van de Orde van Advocaten. Met onder meer het standpunt van de Orde over de bezuinigingen op de rechtsbijstand.

www.rechtspraak.nl/Organisatie/Publicaties-En-Brochures/Documents/RM%20specialisatie%20loont.pdf

Op de site van de Raad voor de rechtspraak staat in pdf een onderzoeksrapport over de ervaringen van grote ondernemingen met specialistische rechtspraakvoorzieningen.

<http://echr.coe.int>

Website van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens te Straatsburg. Hier is – behalve onder meer het vermaarde Salduz-arrest – ook een factsheet te vinden over politiedetentie en de juridische bijstand door advocaten. Met relevante jurisprudentie en Europese richtlijnen op een rij: http://echr.coe.int/Documents/FS_Police_arrest_ENG.pdf.



19 maart	Cocaïnehandel en opsporing, toen en nu
20-22 maart	IAFP Conference
24 maart	Slachtoffers in zedenzaken: de benadeelde partij?
21-23 mei	ISSDP Conference
23-24 mei	Realities and perceptions of the ICC in Africa
4 juni	In naam der Wet: heeft de politie gezag?
12-13 juni	NVC-congres: 40-jarig jubileum
27-29 juni	Asian Criminological Society Conference
27-29 juli	Crime prevention & community resilience
15-17 september	First Global Forum on Statelessness

Hierna volgt een beschrijving van de congressen.

Cocaïnehandel en opsporing, toen en nu

In januari 2002 organiseerde CIROC zijn eerste seminar over cocaïne-gebruik, handel en beleid in Latijns-Amerika en in Nederland. Nu, twaalf jaar later, zijn de problemen en uitdagingen rond deze illegale drug nog steeds actueel. Ditmaal zal niet het cocaïnegebruik centraal worden gesteld, maar de ontwikkelingen in Nederland, de bronlanden en bij de VN op het gebied van productie, handel, beleid en opsporing. Tijdens de ochtendsessie zal worden gekeken naar veranderingen op internationaal niveau. Aandacht zal worden besteed aan het beleid, de opsporing, de cocaproductie en cocaïnehandel in de bronlanden en met name in de Andes-regio. Wat is de impact van geopolitieke ontwikkelingen op de VN (drugsverdragen en -beleid) en in Nederland? En welke rol speelt Mexico in de Europese markt? 's Middags zullen de cocaïnehandel en opsporing in Nederland aan de orde komen. Heeft Nederland nog steeds een centrale rol als doorvoerland? Zijn er nieuwe routes, transitolanden of smokkelmethode in vergelijking met de situatie van 2002? Wat weten wij nu over de betrokken actoren, handelspraktijken en geldinvesteringen? En wat is er gebeurd met de bolletjesslikkers? In hoeverre hebben Nederlandse opsporingsinstaties de afgelopen jaren hun prioriteiten en werkwijzen bijgesteld, en welke interventies blijken effectief te zijn? Deze en andere vragen worden tijdens het seminar behandeld door drugsonderzoekers en experts

afkomstig van verschillende opsporingsinstanties, universiteiten en ngo's. Damian Zaitch (UU) zal een keynotepresentatie geven.

Datum: 19 maart 2014

Locatie: Universiteit Utrecht

Informatie en aanmelding: www.ciroc.nl

IAFP Conference

The 23rd Annual Conference of the International Association for Forensic Psychotherapy (IAFP) will cover various topics under the umbrella of the theme *Understanding justifications and excuses of criminal behaviour*. The field of forensic mental health is under the microscope of therapists and under the camera of the media. Within this field public and personal issues are rivals. Confidentiality in the therapist's room is often not respected in the court room, while the offender has a central position in the court room as well as in the therapist's office. From the legal point of view and from the mental health perspective distinct approaches and mechanisms serve to understand the offender's criminal behavior.

Datum: 20-22 maart 2014

Locatie: Zeist

Informatie en aanmelding: <http://forensicpsychotherapy.com/events/28-understanding-justifications-and-excuses-of-criminal-behaviour-call-for-abstracts/event-details>

Slachtoffers in zedenzaken: de benadeelde partij?

De centrale vraag op dit congres is: hoe kunnen juristen, politie en hulpverlening de (rechts)positie van slachtoffers in zedenzaken verder verbeteren? Na korte voordrachten van vier keynote speakers worden vanaf het eind van de ochtend twee workshoprondes gehouden. Er wordt afgesloten met een plenair debat over de rol van het slachtoffer in het strafproces en een slotwoord van staatssecretaris Fred Teeven.

Datum: 24 maart 2014

Locatie: Breukelen

Informatie en aanmelding: www.kerckebosch.nl

ISSDP Conference

This conference of the International Society for the Study of Drug Policy (ISSDP) should be of interest to policy makers, practitioners and academics from a wide array of disciplines who are engaged in drug policy research pertaining to drug markets, the harms caused by both

the supply of and demand for drugs, and the intended and unintended consequences of policy.

Datum: 21-23 mei 2014

Locatie: Rome

Informatie en aanmelding: www.dpmp.unsw.edu.au/news/dateset-8th-annual-issdp-conference-21-23-may-2014-rome

Realities and perceptions of the ICC in Africa

In light of the simmering tensions between the Court and some African leaders, ongoing protests in African countries against the ICC and the frequently heard objection that the Court has an anti-Africa bias, it seems timely to explore the perceptions and realities of the ICC in Africa. With high-level contributions from various disciplines, including international law, international relations, political science, anthropology, history and media studies, the conference aims to reach a better understanding of African sentiments and insights surrounding the Court. Keynote speakers are Kamari M. Clarke (Yale University), Charles C. Jalloh (University of Pittsburgh) and Makau W. Mutua (SUNY Buffalo Law School).

Datum: 23-24 mei 2014

Locatie: Den Haag

Informatie en aanmelding: <http://sites.thehagueuniversity.com/africans-and-hague-justice/home>

In naam der Wet: heeft de politie gezag?

Is er iets mis met het gezag van de politie? Heeft de bevolking nog vertrouwen in de politie? Worden de politiemensen wel voldoende voorbereid op verzet van de burger en de wijze om hiermee om te gaan? Beschikken zij hiertoe over aangepaste methodes en middelen? Hebben de politieverantwoordelijken een actieplan om het gezag van de politie te behouden of te versterken? Een greep uit de vragen die op deze studiedag worden onderzocht met bestuurlijke en gerechtelijke overheden, leidinggevend van de politie en van diensten die beroep doen op de politie, magistraten en wetenschappers.

Datum: 4 juni 2014

Locatie: Antwerpen

Informatie en aanmelding: www.politiestudies.be

NVC-congres: 40-jarig jubileum

Op dit jubileumcongres zullen twee keynotesprekers hun visie geven op de criminologie in Nederland. Prof. Michael Tonry (University of Minnesota) zal zijn visie geven op de bijdrage van de Nederlandse criminologie aan het nationale en internationale debat. Voormalig directeur van het Sociaal en Cultureel Planbureau prof. Paul Schnabel zal zijn visie geven op wat de maatschappij in de komende jaren nodig heeft van criminologen en waar de grote uitdagingen liggen voor ons vakgebied. NVC-voorzitter René van Swaaningen zal terugblikken op 40 jaar Vereniging voor Criminologie in Nederland en de ontwikkeling van de criminologie in deze periode. Verder zijn er gedurende de twee congresdagen tientallen parallelsessies waarin sprekers een korte presentatie geven over hun onderzoeksbevindingen.

Datum: 12-13 juni 2014

Locatie: Leiden

Informatie en aanmelding: www.criminologie.nl/nvc/nvk_congres.php

Asian Criminological Society Conference

Most of the current criminological and criminal justice theories have been developed in western countries. Those theories have been presented as general theories in spite of such limitation. They should not be able to claim themselves as general theories unless they are tested in Asia, which occupies more than half of the world population and has some of the most rapidly developing countries. The general theme of this conference is based on this perception. It intends to test criminological and criminal justice theories with data about crime and criminal justice practices in Asia and to move on further to present new criminological and criminal justice theories from Asia.

Datum: 27-29 juni 2014

Locatie: Osaka, Japan

Informatie en aanmelding: http://hansha.daishodai.ac.jp/acs2014/organization/index_en.html

Crime prevention & community resilience

The central theme of the International Police Executive Symposium is *Crime prevention & community resilience: Police role with victims, youth, ethnic minorities and other partners*. Suggested sub-themes for panels, roundtables, and papers are local and global partnerships, strategies/programs for victims of crime, youth/ethnic minorities and

crime-preventative strategies, youth, resilience and community engagement in preventing crime, cooperation of police, community, school, family, volunteer and other public and private sectors as a whole, youth and police issues in remote areas (Canadian North, the remote Andes, Siberia, the Australian Northern Territory).

Datum: 27-29 juli 2014

Locatie: Sofia

Informatie en aanmelding: <http://ipes.info>

First Global Forum on Statelessness

Statelessness is a global phenomenon that currently affects as many as 12 million people worldwide. New cases continue to arise every day as states struggle with the challenge of ensuring that everyone enjoys a nationality. For those who find themselves stateless, the lack of a nationality commonly obstructs access to a wide range of other rights, to detrimental effect. Moreover, the harsh impact that statelessness has on the lives of individuals and the fabric of communities may contribute to social tension, forced displacement and even conflict. The aim of the conference is to share good practices and challenges in policy development on statelessness, explore and debate contemporary statelessness research and policy, encourage new research on statelessness across and between a range of academic disciplines, provide a platform for the voices of stateless persons in the development of new research and policy directions and strengthen existing partnerships, and build new networks among different stakeholders engaged on statelessness.

Datum: 15-17 september 2014

Locatie: Tilburg

Informatie en aanmelding: www.tilburguniversity.edu/research/institutes-and-research-groups/statelessness/news/forum

WODC: website en rapporten

WODC-website: www.wodc.nl

Op de WODC-site is de volgende informatie te vinden:

1. Zoeken op onderwerp via de homepage:

- trefwoord ABC (zoeken op standaardtrefwoorden);
- onderwerpen (zoeken op onderwerpsgebieden).

2. Publicaties:

- jaaroverzichten van alle rapporten (inclusief uitbesteed) en *Justitiële verkenningen*;
- wetenschappelijke artikelen;
- uitgebreide samenvattingen en volledige teksten (in pdf) beschikbaar bij vrijwel alle publicaties;
- internetbronnengids (geannoteerde wetenschappelijke internet-sites).

3. Onderzoek:

- overzichten van startend, lopend en afgerond onderzoek (inclusief uitbesteed onderzoek);
- onderzoeksprogramma;
- cijfers en prognoses (Recidivemonitor, Monitor georganiseerde criminaliteit, Prognoses justitiële ketens);
- procedure uitbesteed onderzoek.

4. Organisatie:

- onder andere: organisatiestructuur, medewerkerslijst, vacatures, jaarbericht, commissies en werkgroepen;
- informatiedesk (onder andere: bibliotheek, veel gestelde vragen en opmerkelijk op tv).

De **Justitiethesaurus** wordt op de website gebruikt voor de standaardtrefwoordenlijst. Deze bestrijkt de volgende terreinen: criminologie, criminaliteitspreventie, veiligheid, delicten/criminaliteitsvormen, justitiële organisatie, politie, slachtoffers, strafrechtspleging, strafstelsel,

gevangeniswezen, reclassering, vreemdelingen, burgerlijk en administratief recht, staatsrecht en internationaal recht. Een geografische thesaurus maakt ook deel uit van de Justitie-thesaurus. De digitale versie (pdf) van de Justitie-thesaurus is te vinden op de WODC-website (www.wodc.nl). De gedrukte versie is gratis aan te vragen.

Voor vragen en opmerkingen over de WODC-site of de Justitie-thesaurus kunt u terecht bij:

Hans van Netburg (redacteur WODC-site)

tel.: 070-370 69 19

fax: 070-370 79 48

e-mail: c.j.van.netburg@minvenj.nl

Voor vragen over producten en diensten van het WODC kunt u terecht bij de WODC-informatiedesk, wodc-informatiedesk@minvenj.nl (zie: rubriek 'Vragen/Ik heb een vraag' op de homepage).

De WODC-rapporten

Hieronder zijn de titelbeschrijvingen van de Onderzoek en Beleidsrapporten en de rapporten in de serie Cahiers, Memorandum en Factsheets sinds 2012 te vinden. Voor rapporten die eerder zijn verschenen (teruggaand tot 1997), kunnen belangstellenden terecht op www.wodc.nl/publicaties. Alle WODC-rapporten kunnen daar kosteloos worden gedownload. Geïnteresseerden in een gedrukte versie van de O&B-rapporten kunnen deze tegen betaling bestellen bij Boom distributiecentrum te Meppel, tel. 0522-237555, e-mail boomlemma@boomdistributiecentrum.nl.

Onderzoek en Beleid (O&B)

Odinot, G., D. de Jong, R.J. Bokhorst, C.J. de Poot

De Wet bewaarplicht telecommunicatiegegevens. Over het bewaren en gebruiken van gegevens over telefoon- en internetverkeer ten behoeve van de opsporing
2013, O&B 310

Tollenaar, N., A.M. van der Laan
Veelplegers: specialisten of niet?

Een onderzoek naar patronen in de aard van opeenvolgende misdrijven van zeer actieve veelplegers over hun criminele carrière
O&B 309

Alphen, B. van, T. Molleman, A. Leerkes, J. van Hoek

Van bejegening tot vertrek: Een onderzoek naar de werking van vreemdelingenbewaring
O&B 308

Wartna, B., D. Alberda, S. Verweij

Wat werkt in Nederland en wat niet? Een meta-analyse van Nederlands recidiveonderzoek naar de effecten van strafrechtelijke interventies
2013, O&B 307

Kruisbergen, E.W., H.G. van de Bunt, E.R. Kleemans, m.m.v. R.F. Kouwenberg, K. Huisman, C.A. Meerts, D. de Jong

Georganiseerde criminaliteit in Nederland; Vierde rapportage op basis van de Monitor Georganiseerde Criminaliteit
2013, O&B 306

Koops, B.J.

Het decryptiebevel en het nemo-teneturbeginsel; nopen ontwikkelingen sinds 2000 tot invoering van een ontsleutelplicht voor verdachten?
2013, O&B 305

Cahiers

**Leerkes, A.S., E. Boersema,
R.M.V. van Os, A.M. Galloway,
M. van Londen**

*Afgewezen en uit Nederland ver-
trokken? Een onderzoek naar de
achtergronden van variatie in
zelfstandige terugkeer onder uit-
geprocedeerde asielzoekers*

Cahier 2014-3

**Schans, J.M.D., M. Galloway,
L. Lansang**

*Au pairs in Nederland. Culturele
uitwisseling of arbeidsmigratie?*

Cahier 2014-2

**Eshuis, R.J.J., S.J.P.J. Dalm,
P.O. de Jong**

*Evaluatie Competentiegrensver-
hoging 2011. Rapportage voorme-
ting*

Cahier 2014-1

Voert, M.J. ter, T. Geurts

*Evaluatie Ouderschapsplan. Een
eerste verkenning*

Cahier 2013-8

**Weijters, G., S. Noordhuizen,
S. Verweij, B. Wartna, B. Ver-
gouw**

*Effect deelname ESF-projecten op
werk/opleiding en strafrechtelijke
recidive*

Cahier 2013-7

**Gestel, B. van, E.K. van Straalen,
M.A. Verhoeven, m.m.v.**

R.F.D. Kouwenberg

*Overlast, lokaal beleid en arbeids-
migranten uit Midden- en Oost-
Europa: Resultaten uit een kwali-
tatief onderzoek*

Cahier 2013-6

Smit, P.R.

*Capaciteitsbehoefte Justitiële
Ketens t/m 2018: Beleidsneutrale
ramingen*

Cahier 2013-5

Nagtegaal, M.H.

*Elektronische detentie als alter-
natief voor gevangenisstraf;
een quickscan naar Europese
ervaringen*

Cahier 2013-4

**Lettinga, D., S. Keulemans,
M. Smit, m.m.v. E. Beenackers,
L. Hagen**

*Verblijfsregeling voor slachtoffers
van mensenhandel en oneigenlijk
gebruik: een verkennende studie
in het Verenigd Koninkrijk, Italië
en België*

Cahier 2013-3

**Ooyen-Houben, M.M.J. van,
B. Bieleman, D.J. Korf**

*Het Besloten club- en het Ingeze-
tenencriterium voor coffeeshops:
evaluatie van de implementatie
en de uitkomsten in de periode
mei-november 2012 (tussenrap-
portage)*

Cahier 2013-2

Voert, M.J. ter

*Civielrechtelijke voorprocedures
in België, Noorwegen en Duits-
land*

Cahier 2013-1

Memoranda**Wartna, B.S.J., I.M. Bregman,
M. Blom**

*Recidivecijfers per instelling: Tus-
senrapportage van het haalbaar-
heidsonderzoek naar het gebruik
van recidivecijfers als onderdeel
van de kwaliteitszorg in de TBS-
sector*

Memorandum 2013-4

**Schönberger, H.J.M.,
B.S.J. Wartna**

*Haalbaarheidsstudie recidive-
meting Forensische Zorg*

Memorandum 2013-5

Blom, M.

*Recidivemeting LEMA en EMG
2009: achtergrondkenmerken en
strafrechtelijke recidive van de
eerste LEMA- en EMG-
deelnemers – tussentijdse rappor-
tage*

Memorandum 2013-3

**Braak, S. van den, N. Netten,
R. van Witzenburg**

*Inzicht in het presteren van de
executieketen: ontwikkeling van
een monitor voor het meten van
kritieke prestatie-indicatoren in
de executieketen: versie 0.5*

Memorandum 2013-2

**Nagtegaal, M.H., H.J.M. Schön-
berger**

*Het belang van beschermende fac-
toren in de risicotaxatie van tbs-
gestelden*

Memorandum 2013-1

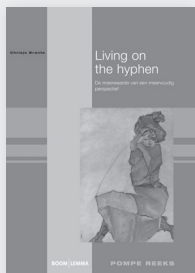
Factsheets**Tollenaar, N. & A.M. van der
Laan**

Veelplegers: specialisten of niet?

Factsheet 2013-1

De meerwaarde van een meervoudig
perspectief

Living on the hyphen



ISBN 978-94-6236-354-0

27 pagina's

Ook verkrijgbaar als
e-book

Chrisje brants

Living on the hyphen – leven op het verbindingsstreepje – is een Amerikaanse uitdrukking die verwijst naar de situatie waarin mensen met een dubbele culturele identiteit zich bevinden. In deze afscheidsrede die op persoonlijke en wetenschappelijke ervaring met *life on the hyphen* is gebaseerd, betoogt prof. dr. Chrisje Brants dat ook vergelijkend en multidisciplinair onderzoek het best gedijt als de onderzoeker als het ware plaatsneemt op het verbindingsstreepje. Tegen de achtergrond van haar eigen dubbele identiteit als Britse Nederlander (of Nederlandse Brit) en als jurist-criminoloog, laat zij de meerwaarde zien van een dergelijke benadering van zulk multidimensionaal onderzoek. Maar zij gaat ook in op de risico's en valkuilen die opdoemen als gevolg van onbegrip en misverstand wanneer (samenwerkende) onderzoekers elkaars conceptuele taal onvoldoende verstaan. Tegelijkertijd breekt zij een lans voor het zuiver juridische grondslagenonderzoek dat in een tijd waarin de woorden *comparative en multidisciplinary* bijna verplicht zijn om hoe dan ook voor (externe) onderzoeksfinanciering in aanmerking te komen, soms het onderspit lijkt te delven. Niet iedereen kan of wil het leven op het verbindingsstreepje voortdurend opzoeken, en het hoeft niet allemaal vergelijkend of multidisciplinair te zijn om van excellent onderzoek te spreken.

bestel nu via www.boomlemma.nl

BOOM | **LEMMA**
UITGEVERS

Postbus 85576 | 2508 CG Den Haag | telefoon 070 330 70 33
fax 070 330 70 30 | e-mail verkoop@budh.nl | www.boomlemma.nl

Delinquent gedrag verklaard

Economie van misdaad en straf



B.C.J. van Velthoven

Criminaliteit vormt voor de directe slachtoffers een grote schadepost, materieel en emotioneel. Ook andere burgers voelen zich onveilig, nemen preventieve maatregelen, passen hun gedrag aan. Criminaliteitsbestrijding gaat echter evenzeer gepaard met substantiële kosten. Dat vraagt om een maatschappelijke afweging. Zijn de maatregelen zo effectief dat de maatschappelijke baten vanwege de terugdringing van de criminaliteit voldoende rechtvaardiging vormen voor de maatschappelijke kosten van de criminaliteitsbestrijding? Of kan het beter?

Het doel van dit boek is de methoden en inzichten van de economische benadering van misdaad en straf voor een breder publiek toegankelijk te maken.

ISBN 978-90-5931-890-8

369 pagina's

Ook verkrijgbaar als
e-book

bestel nu via www.boomlemma.nl

BOOM | **LEMMA**
UITGEVERS

Postbus 85576 | 2508 CG Den Haag | telefoon 070 330 70 33
fax 070 330 70 30 | e-mail verkoop@budh.nl | www.boomlemma.nl