

Memorandum 2005-2

Toegang tot recht 2005

Een studiemiddag over geschilbeslechting
in een onderhandelingsamenleving

Woensdagmiddag 2 maart 2005

Van Hooffzaal (H 242)
Ministerie van Justitie
Schedeldoekshaven 100, Den Haag



a

Wetenschappelijk Onderzoek-
en Documentatiecentrum

Inhoud

Programma	1
Opening, mr. dr. Bert Niemeijer	3
Inleiding, mr. Michael van den Honert	4
De WODC Geschilbeslechtingdelta, dr. Marijke ter Voert	7
Het RMO-advies "Toegang tot recht", mr. Dilia van der Heem	15
Verslag Workshop 1: Zwak en sterk in recht	19
Verslag Workshop 2: Bruikbare rechtsorde	28
Verslag Workshop 3: Recht op maat	31
Verslag gesproken column door mr. Frank Visser	35
Verslag slotbeschouwing	35

PROGRAMMA

12:30 – 13:00	Ontvangst, inlooplunch en uitreiking documentatie
13:00 – 13:05	Opening mr. dr. Bert Niemeijer plv. directeur WODC, dagvoorzitter
13:05 – 13:20	Inleiding mr. Michael van den Honert Directeur Directie Strategie Rechtspleging, Ministerie van Justitie
13:20 – 13:35	De WODC Geschilbeslechtingdelta dr. Marijke ter Voert, senior onderzoeker WODC
13:35 – 13:50	Het RMO-advies "Toegang tot recht" mr. Dilia van der Heem, Raadslid RMO tot 2005
13:50 – 14:00	Gelegenheid tot het stellen van vragen
14:00 – 14:15	Pauze (koffie, thee)
14:15 – 15:45	Workshops
15:45 – 16:00	Pauze
16:00 – 16:15	Toegang tot recht: een blik vanuit de praktijk Gesproken column door mr. Frank Visser, Rijdende Rechter en kantonrechter te Zaandam
16:15 – 16:45	Slotbeschouwing en discussie o.l.v. de dagvoorzitter
16:45 – 17:30	Aperitief

Workshop 1: Zwak en sterk in recht

(H 223, Van Maanenzaal)

Thema: wat bepaalt of je zwak of sterk in (het) recht bent?

- Zijn er groepen burgers of specifieke rechtsrelaties aan te wijzen?
- Hoe houd je als overheid in de gaten waar zwakte en sterkte zich manifesteert?
- Is zwak (of sterk) in het recht ook altijd een probleem?

In deze workshop gaat het vooral om helder te krijgen wat er feitelijk aan de hand is. Wie is zwak en wie is sterk? Hoe definieer en signaleer je dat en welke rol moet de overheid hierin spelen?

Voorzitter: dr. Albert Klijn, adviseur wetenschappelijk onderzoek, Raad voor de Rechtspraak

Inleider 1: mr. Sybolt ten Have, Voorheen directeur SRK Rechtsbijstand

Inleider 2: mr. Willum van der Kloot, teamleider sociaal raadsliden in Den Haag

Workshop 2: Bruikbare rechtsorde

(H 240, Heemskerkzaal)

Thema: de maatschappij wordt steeds complexer: burgers gaan meer juridische transacties aan en de overheid stoot taken en voorzieningen (postkantoren, energiebedrijven etc.) af. Vroeger was duidelijk wie waarvoor verantwoordelijk was, tegenwoordig veel minder.

- Weten burgers wat ze moeten doen als ze een probleem hebben met een energiebedrijf of zich storen aan een nabijgelegen zendmast?
- Kun je de maatschappij zo (juridisch) organiseren dat - ondanks de toenemende complexiteit - burgers toch gemakkelijk hun weg weten te vinden om voor hun belangen op te komen?

In deze workshop gaat het om de relatie tussen wet- en regelgeving en een open samenleving waarin burgers en organisaties zelf hun (sociaal-juridische) relaties vormgeven en rechtsproblemen naar tevredenheid oplossen. Nadruk ligt op de preventieve werking van een bruikbare rechtsorde.

Voorzitter: dr. Krijn van Beek, algemeen secretaris RMO
Inleider 1: mw. mr. Lucia Melcherts, beleidsmedewerker/advocaat
Consumentenbond
Inleider 2: mr. Peter Kamminga, onderzoeker Centrum voor
Aansprakelijkheidsrecht Universiteit Tilburg

Workshop 3: Recht op maat

(Van Hooffzaal, H 242)

Thema: hoe kunnen burgers met (potentiële) rechtsproblemen het snelst en meest effectief geholpen worden?

- Is er gebrek aan bepaalde typen rechtshulp en zijn rechtshulpvoorzieningen en rechtsinterventies toegankelijk genoeg (geen te hoge lasten qua tijd, geld, emotie)?
- Moet de burger zichzelf verzekeren voor rechtshulp? Hoe ver reikt de taak van de overheid?
- Zijn er nieuwe vormen van geschiloplossing denkbaar die aansluiten bij de specifieke problemen binnen een bepaalde sociaal-juridische relatie?

In deze workshop gaat het vooral om het traject wanneer er eenmaal een rechtsprobleem is geconstateerd. Is er dan voldoende bijstand? En wie moet welke bijstand geven (verzekering, overheid)? Hebben rechtsbijstandverleners voldoende oog voor geschiloplossing op maat? Centraal staat de klantgerichtheid van het rechts(hulp)systeem.

Voorzitter: mr. drs. Jerimi van Laar, beleidsadviseur Directie Strategie
Rechtspleging, Ministerie van Justitie
Inleider 1: drs. Peter Wagenmaker, hoofd Rechtsbijstand, schuldsanering en
conflictbemiddeling Directie Toegang Rechtsbestel, Ministerie van
Justitie
Inleider 2: mw. mr. Els Unger, Waarnemend algemeen deken NOvA en advocaat te
Amsterdam

Opening

Bert Niemeijer

De toegang tot het recht kwam op de publieke agenda in het begin van de 70-er jaren. Sommigen onder ons zullen zich nog de memorabele bijdrage herinneren van het juridisch studentenblad *Ars Aequi*. Zij publiceerden een zwartboek, getiteld 'De balie, een leemte in de rechtshulp'. De boodschap was dat de toegang van maatschappelijk zwakken tot professionele juridische hulpverlening, in die tijd vooral de advocatuur, zeer gebrekkig was. Met ten aanzien van nieuw opgekomen rechtsgebieden zoals huurrecht, arbeidsrecht en sociaal verzekeringsrecht bestond er een 'leemte' in de juridische dienstverlening. Deze kritiek werd voorwerp van het bekende onderzoek door Schuyt, Groenendijk en Sloot, 'De weg naar het recht'. Zij onderzochten de toegang tot en het gebruik van rechtshulp. Terugkijkend anno 2005 vallen in ieder geval twee dingen op.

In de eerste plaats dat het onderzoek van Schuyt c.s. weliswaar getiteld was de weg naar het recht, maar in feite vooral de weg naar de rechtsbijstand betrof. En dat is toch heel iets anders. Tegenwoordig is het perspectief duidelijk verbreed tot toegang tot het recht, wat ook weer iets heel anders is dan toegang tot de rechtbank. En eigenlijk zijn we tegenwoordig niet meer zozeer geïnteresseerd in de toegang tot het recht, maar veeleer in de toegang tot effectieve geschiloplossing. Daarbij speelt rechtsbijstand een zekere rol, maar niet altijd en ook niet altijd op dezelfde manier. Tegenwoordig zijn er uiteenlopende vormen van geschilbeslechting. Ook is het aanbod aan juridische hulpverlening veel gedifferentieerder en gespecialiseerder geworden: rechtsbijstandverzekeringen, juridische bijstand door belangenverenigingen (van weggebruikers, werknemers, consumenten), juridische loketten, gespecialiseerde rechtsbijstand door advocaten, kinderrechtswinkels etc. In de tweede plaats valt op dat recht destijds door een ieder werd gezien als intrinsiek goed. Recht als verworvenheid waartoe een ieder naar behoefte toegang zou moeten hebben en waar een ieder vanzelfsprekend bij is gebaat. Dit is inmiddels grondig veranderd. Al lange tijd wordt juridisering alom als een van de grote problemen van de samenleving ervaren en consumenten van recht zijn lang niet altijd tevreden. Tegen deze achtergrond gaat het tegenwoordig niet meer zozeer om toegang maar vooral om selectie. De vraag is niet hoe we optimaal toegang kunnen verschaffen, maar welke geschillen van welke partijen op welke wijze moeten worden beslecht en tegen welke prijs. Steeds is daarbij ook de vraag welke rol de overheid daarbij toekomt. In toenemende mate wordt ook van partijen zelf gevraagd dat zij investeren in de oplossing van hun geschil, financieel of anderszins. Tegen deze achtergrond is het aloude probleem van de toegang tot recht nog altijd actueel.

Ik wens u een nuttige en plezierige bijeenkomst.

Inleiding

Michael van den Honert

Als u mij een half jaar geleden zou hebben gevraagd welk rechtsgebied het belangrijkste is, zou ik u zonder meer het strafrecht hebben genoemd. Het zijn niet de minste thema's waar de officier van justitie en de strafrechter zich over moeten buigen. Het gaat om het beschermen van eigendom, van fysieke integriteit. Het gaat om zaken van leven en dood. En ik denk dat als u het aan de doorsnee krantenlezer zou vragen - of aan het gemiddelde Tweede-Kamerlid - u hetzelfde antwoord zou krijgen. Het maatschappelijk debat over de bestrijding van het terrorisme, van extremisme en radicalisme gaat over straffen en opsluiten. Je zou denken dat de Nederlandse rechtspraak niets anders doet.

Ineke Horbach, een collega die nog weer wat korter dan ik directeur is binnen ons Directoraat-Generaal Wetgeving, Rechtspleging en Rechtsbijstand, zou de vraag welk rechtsgebied het belangrijkste is, wellicht anders hebben beantwoord. Vanuit haar achtergrond bij de IND zou ze misschien wel hebben gezegd: het vreemdelingenrecht. De vraag of een vreemdeling daadwerkelijk een vluchteling is, de vragen rond gezinshereniging en gezinsvorming, de vraag of ze hier een medische behandeling mogen ondergaan. Voor de betrokken individuen zijn dat cruciale momenten in hun leven. Dat het vreemdelingenbeleid ook voor Justitie een belangrijk thema is, kunnen we alleen al afleiden uit het feit dat we er zelfs een aparte minister voor hebben.

Inmiddels ben ik een half jaar directeur van de Directie strategie rechtspleging en heb ik een wat completer beeld van de rechtspleging gekregen. Nog steeds vind ik de strafrechtspraak enorm belangrijk. Alleen al als we naar de absolute aantallen kijken. Het openbaar ministerie schrijft in een jaar 550.000 strafzaken in, de strafrechter doet er zo'n 260.000 af. Wat ik mij echter indertijd als officier van justitie nooit zo had gerealiseerd is dat de civiele rechtspraak in Nederland 800.000 zaken per jaar afdoet. En, om het beeld compleet te maken, de gezamenlijke bestuursrechters nemen zo'n 90.000 zaken voor hun rekening.

De conclusie ligt voor de hand. Als we beleid voeren om de rechtspraak te moderniseren en we doen dat alleen op het terrein van het strafrecht, dan vergeten we 2/3 tot 3/4 van de rechtspleging, afhankelijk hoe we de afdoeningen door het openbaar ministerie meetellen. Het veiligheidsprogramma is natuurlijk heel belangrijk, maar naast het recht voor boeven en boefjes, is er het recht voor gewone mensen en gewone bedrijven die met gewone rechtsvragen zitten. Mensen worden ontslagen, betalen hun huur niet op tijd, willen scheiden, bedrijven sluiten contracten en willen daar weer vanaf, bestemmingsplannen worden gewijzigd, vergunningen verleend: gewone mensen, gewone bedrijven, gewone rechtsvragen.

Belangrijker dan de cijfers die ik zojuist noemde is natuurlijk de vraag wat er achter die cijfers zit en waarom. Waarom gaan mensen naar een advocaat, waarom gaan mensen naar de rechter en – minstens zo belangrijk – waarom gaan ze er niet naartoe. Wat zeggen 800.000 civiele zaken als je niet weet wat het potentieel aan civiele geschillen is. Om die reden hebben de directies Strategie rechtspleging en Toegang rechtsbestel opdracht gegeven voor het onderzoek Geschilbeslechtingsdelta 2003 van het WODC. Ik moet u zeggen, het rapport viel me bij eerste lezing niet mee. Waar ik vooral een kwalitatief overzicht verwachtte, kreeg ik 241 bladzijden met voornamelijk tabellen, althans zo herinner ik me die eerste lezing. Bij tweede lezing, trof ik alsnog dat kwalitatieve overzicht aan. Als ik heel kort samenvat: de Geschilbeslechtingsdelta 2003 illustreert het relatieve belang van discussies over het domein en functioneren van de rechterlijke macht, zoals die door het ministerie en de

Raad voor de rechtspraak worden gevoerd. Van de juridische problemen komt maar een klein deel terecht bij wat de onderzoekers de officiële procedures noemen. Daarvan zijn de rechterlijke procedures een nog kleiner deel. Anders gezegd, burgers en bedrijven nemen in het overgrote deel van de juridische kwesties hun verantwoordelijkheid en lossen hun problemen zonder overheidsrechter of andere door de overheid gefinancierde instituties op. Critici plaatsen hier kanttekeningen bij en vragen zich af of dit niet veeleer duidt op de ontoegankelijkheid van het recht, met alle negatieve gevolgen van dien. Dat betekent wat voor zowel het beleid met betrekking tot de rechtspleging in enge zin, als voor de toegang tot ons rechtsbestel. Als immers één ding duidelijk is geworden uit de geschiedelta is dat de enorme variëteit aan probleemoplossingsgedrag. De gang naar de rechter is daarbij maar één van de stromen.

Ik hoef dit gezelschap denk ik niet veel meer te vertellen over het onderzoek. U heeft het vermoedelijk allemaal gelezen, net als het advies van de RMO. Op dit moment zijn wij als ministerie bezig met de voorbereiding van een kabinetsstandpunt daarop. Het materiaal van de geschiedelta zullen wij daarbij natuurlijk betrekken op dezelfde wijze als het mede een basis heeft geboden voor ander beleid, zoals de beleidsbrief Naar een slagvaardiger rechtspleging van midden 2004.

De resterende tijd van deze inleiding wil ik eigenlijk vooral gebruiken om u voor de drie workshops alvast wat voedsel te bieden.

Zwak en sterk in het recht

De eerste betekenis van het woord recht die de Van Dale geeft is gerechtigheid. In mijn ogen is het beleid van dit ministerie ook daarop gericht. Het recht zegt iets over wat rechtvaardig en rechtmatig is. Het is de grondslag voor de Wet op de rechtsbijstand, voor de verplichte procesvertegenwoordiging, voor instituten als de Juridische Loketten en de sociaal raadslieden. Ik heb het idee dat met dit soort waarborgen mensen die eenmaal bij de rechter zijn beland worden gecompenseerd voor hun zwakte of kracht. Dat compenseren doet overigens ook de rechter zelf. Wie wel eens bij een comparitie is geweest, weet dat er al lang geen sprake meer is van een lijdelijke civiele rechter. Civiele rechters spreken actief de partijen aan en zien er daarbij ook heel expliciet op toe of er wel recht wordt gedaan in materiele zin. Een probleem zou kunnen zijn dat zwakke partijen niet toekomen aan de gang naar de rechter. Of dat altijd ook de sociaal-economisch zwakkeren zijn, is nog maar de vraag. Uit onderzoek blijkt - en de geschiedelta bevestigt dat - dat het juist niet de on- en minvermogenden zijn die de weg naar de rechtsbijstand niet weten te vinden. Een potentieel probleem zit misschien wel bij de inkomens van één tot twee keer modaal. Een probleem omdat we gewend zijn om ons hele voorzieningengebouw te richten op de on- en minvermogenden. Naast inkomen en vermogen blijken bovendien kennis en sociale vaardigheden, de culturele achtergrond, het bestaan van afhankelijkheidsrelaties, het onderhandelingsklimaat en dergelijke bepalend te zijn voor de mate waarin burgers zich toegang kunnen verschaffen tot het recht. In hoeverre de overheid hierin een rol heeft is denk ik een punt voor de workshop.

Bruikbare rechtsorde

De samenleving is complex en wordt nog complexer. We zien hier een paradoxale ontwikkeling. Enerzijds is er de roep om deregulering voor bedrijven en onder dit kabinet ook voor burgers. Deregulering betekent meer vrijheid voor individuele keuzes in de samenleving. Die vrijheid wordt echter niet altijd bejubeld. Het lijkt er soms op dat we liever zien dat de keuzes beperkt zouden zijn gebleven. Gewoon je energie van het GEB, gewoon de telefoon van de PTT en gewoon de eerste taxi in de rij. Dat alles is echter niet zo gewoon, zeggen sommigen. We moeten kiezen. De geliberaliseerde samenleving heeft ons geen vrijheid, maar een gigantische hoeveelheid keuzes gegeven en dus extra potentiële juridische problemen.

Ik denk dat we niet onnodig moeten compliceren. Ik zal verduidelijken wat ik bedoel in het vocabulaire van de geschildelta. Als iemand een kapot koffiezetapparaat in de vuilnisbak gooit, is hij dan een passieve actor in de geschildelta (hij zoekt immers geen contact met tegenpartij en evenmin met een adviserende instantie) of gooit hij een koffiezetapparaat in de vuilnisbak (hij had een probleem met een koffiezetapparaat, geen lastig juridisch probleem of conflict). Als we kiezen voor de eerste weg, dan hebben we een beleidsprobleem. Hoe komen de mensen aan hun recht? Wat kunnen de Juridische Loketten, de rechtbanken en de geschilcommissies doen om aan dit soort wanprestaties een eind te maken?

Maar goed, ik ben niet de deskundige om over de onderzoeksmethode met de onderzoekers van het WODC in debat te treden. Voor het beeld dat uit het onderzoek komt, is de precieze afbakening ook minder relevant. Voor het meten van het belang van de civiele rechtspraak en de toegang daartoe is het dat wel. Zouden we de kapotte koffiezetapparaten uit de statistische bewerking houden en ons beperken tot die geschillen waar grote financiële belangen zijn en waar de betrokkenen stress-, slaap- of gezondheidsproblemen aan overhouden, dan relativeert dat een hoop problemen van onze complexe samenleving. Wie immers zijn abonnement bij Eneco niet opzegt, merkt heel weinig van de liberalisering van de energiemarkt. Complexiteit is in die zin een keuze.

Aan de kwestie van het zogenoemde zaaksbelang zit natuurlijk ook een andere kant. Willen we ons er wel bij neerleggen dat zaken met onvoldoende zaaksbelang niet bij de rechter komen omdat de kosten van de procedure de waarde van het kapotte koffiezetapparaat overschrijdt? Ook als dit ertoe leidt dat producenten niet meer bereid zijn om serieus mee te werken aan de oplossing van het geschil met de consument? Een punt voor de workshop lijkt me.

Recht op maat

Onder de noemer *Modernisering civiele rechtspraak* is een aantal initiatieven benoemd om de slagvaardigheid van de civiele rechtspraak te behouden. U kunt denken aan het afschaffen van het verplichte procuraat, het herzien van het griffierechtenstelsel of de studie naar het verhogen van de competentiegrens van de kantonrechter in handelszaken. Ook de Europese ontwikkelingen ten aanzien van procedures speciaal voor kleine vorderingen wil ik hier noemen. Al deze projecten moeten ertoe leiden dat procedures beter aansluiten op de aard van het conflict en het belang waarover wordt geprocedeerd. Wat buiten de rechtspraak gebeurt, is minstens zo belangrijk. Initiatieven van deze minister op het terrein van de – ik noemde ze al - Juridische Loketten, mediation en de geschilcommissies dienen allemaal hetzelfde doel: rechtspraak en rechtsbijstand op maat. Of de minister daarin ook in uw ogen slaagt en of dit bijdraagt aan doelmatige en bevredigende geschilbeslechting op maat bezien vanuit het perspectief van de burger, is denk ik ook een punt voor de workshop.

Ik wens u een vruchtbare studiemiddag.

De WODC Geschilbeslechtingsdelta

Marijke ter Voert

Achtergrond

Een van de waarborgen van een goed functionerende rechtstaat is dat burgers met problemen voldoende toegang hebben tot het recht. De toegang tot en het gebruik van rechtshulp vormen het onderwerp van verschillende discussies. Vragen die daarbij spelen zijn onder meer: is de toegang tot het recht voldoende gewaarborgd of is het juist te toegankelijk en stappen mensen te snel naar de rechter, is de kwaliteit van de geboden diensten voldoende, hoe kan de druk op de rechtspraak worden verminderd en welke mogelijkheden bieden alternatieve geschilbeslechtingsmethoden.

Vanuit het ministerie van Justitie zijn en worden tal van beleidsmaatregelen ontwikkeld om het functioneren van de rechtshulpverlening en rechtspleging te verbeteren. Over het functioneren van juridische voorzieningen in ons land zijn verschillende onderzoeken verschenen. Wat echter ontbreekt, is een overzicht van het gehele geschilbeslechtingslandschap dat een beeld geeft van de (potentieel) juridische conflicten die leven onder de bevolking en hoe ze deze proberen op te lossen. Het in kaart brengen van de problemen en oplossingsstrategieën van burgers geeft inzicht in de plaats die juridische instanties in het oplossingstraject innemen. Daarnaast geeft het de mogelijkheid om kwetsbare groepen te identificeren en belemmeringen die burgers ondervinden bij het zoeken naar juridische hulp op te sporen.

Vraagstelling van het onderzoek

Het onderzoek geeft een overzicht van de mate waarin (potentieel) juridische problemen voorkomen en de wegen die burgers bewandelen om die problemen op te lossen. De titel van het rapport 'geschilbeslechtingsdelta' verwijst naar de veelheid aan stromen die burgers kunnen bevaren om hun geschil aan te pakken. Dit roept het beeld op van een rivierdelta. De volgende vragen staan in het onderzoek centraal:

- In welke mate komen (potentieel) civiel- en bestuursrechtelijke problemen voor onder de bevolking?
- In welke mate worden bepaalde gerechtelijke dan wel buitengerechtelijke oplossingsstrategieën aangewend en welke omstandigheden determineren deze keuze?
- Wat zijn de resultaten van de aangewende strategieën en hoe verhouden deze zich tot de doelen van de rechtzoekenden?
- In hoeverre hebben burgers vertrouwen in het functioneren van juridische voorzieningen?

Theoretische achtergrond

Kans op geschillen

De kans dat iemand te maken krijgt met een (potentieel) rechtsprobleem zal niet voor iedereen gelijk zijn. In het onderzoek gaan we na of de kans op problemen toeneemt, naarmate iemand intensiever deelneemt aan het sociale en economische leven.

Volgens de participatietheorie wordt naarmate iemand meer relaties heeft, de kans groter dat hij of zij in een van die relaties een situatie meemaakt die kan uitmonden in een geschil. Traditioneel wordt (werd) verondersteld dat de participatie hoger ligt

bij mannen dan bij vrouwen. Ze zou ook hoger liggen bij werkenden dan bij niet-werkenden en toenemen naarmate het opleidings- en inkomensniveau stijgt. Verder kan leeftijd van belang zijn. In de leeftijdsperiode tussen de 25 en 45 jaar zou de maatschappelijke participatie hoger liggen dan in andere leeftijdscategorieën, omdat in die levensfase meer veranderingen plaatsvinden en relaties worden aangegaan (werk, gezin, huis, et cetera).

Keuze van de oplossingsstrategie

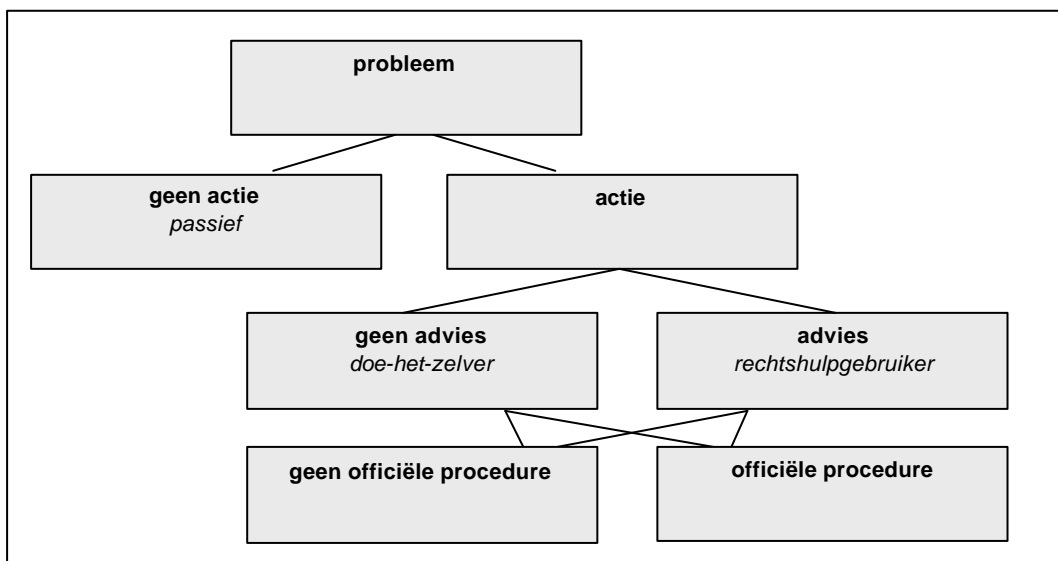
In het onderzoek gaan we ervan uit dat de keuze voor een bepaalde oplossingsstrategie kan worden gezien als een afweging van kosten en baten. Daarbij hangt het aantal keuzemogelijkheden af van het aanbod aan hulp dat beschikbaar is en van het soort probleem. Het soort probleem bepaalt (a) of de betrokkene het probleem zelf dan wel met hulp kan afhandelen, (b) welke officiële procedures beschikbaar zijn en (c) of er een bepaalde rechtsoorzaak is waardoor het probleem vrijwel uitsluitend via een advocaat en een gerechtelijke procedure afgehandeld kan worden. Onder *officiële procedure* verstaan we alle procedures waarin een derde beslissingsbevoegd is (klacht- en bezwaarschriftencommissie, gerechtelijke instantie, huur- of geschillencommissie, tuchtcollege, arbitrage of ombudsman).

Binnen de grenzen die door het soort probleem worden gesteld, worden de verwachte baten bepaald door de hoogte van het financiële of immateriële belang dat op het spel staat en de kans die men zichzelf toedicht om dat doel te bereiken. Hoe groter het (im)materiële belang van het probleem en hoe groter de geschatte kans op succes, des te hoger zullen de verwachte baten zijn. De kosten hangen zowel af van de mate waarin de partijen kunnen beschikken over sociale en economische hulpbronnen als van de tarieven, bereikbaarheid en toegankelijkheid van rechtshulp en officiële procedures.

De volgende drie keuzes onderscheiden we als kernelementen van de geschiloplossingsstrategie van een rechtzoekende:

- actie ondernemen of niet;
- deskundige hulp inschakelen of zelf doen;
- een derde een beslissing laten nemen of overeenstemming proberen te bereiken met de wederpartij.

Oplossingstrategieën



Onderzoeksmethoden

Het onderzoek is gebaseerd op de *Paths to Justice studies* die de afgelopen jaren in Groot Brittannië zijn uitgevoerd. De dataverzameling bestaat uit twee onderdelen.

1. Screeningsenquête

Met de screeningsenquête is onderzocht in welke mate burgers van 18 jaar en ouder in de periode januari 1998 tot en met december 2002 te maken hebben gehad met (potentieel) civiel- en bestuursrechtelijke problemen. In januari en februari 2003 hebben 3.516 Nederlanders (respons 83%) via Internet een gestructureerde vragenlijst beantwoord over een reeks van problematische situaties die betrekking op het werk, het huren en verhuren van woonruimte, het bezit van onroerend goed, de aanschaf van producten en diensten, relatie- en familieproblemen, problemen met kinderen onder de 18 jaar, geldproblemen, gezondheidsproblemen veroorzaakt door derden en zaken als discriminatie, onheuse bejegening door ambtenaren en vreemdelingenzaken.

De steekproef is aselekt getrokken uit een internetpanel van ruim 75.000 personen (TNS-NIPO Capi@Home). De steekproef representatief is voor de Nederlandse bevolking wat betreft geslacht, leeftijd en opleidingsniveau. Niet-westerse allochtonen zijn daarentegen ondervertegenwoordigd. Verder moeten we er rekening mee houden dat Internetgebruikers bepaalde kenmerken kunnen hebben die van invloed kunnen zijn op het onderwerp van onze studie.

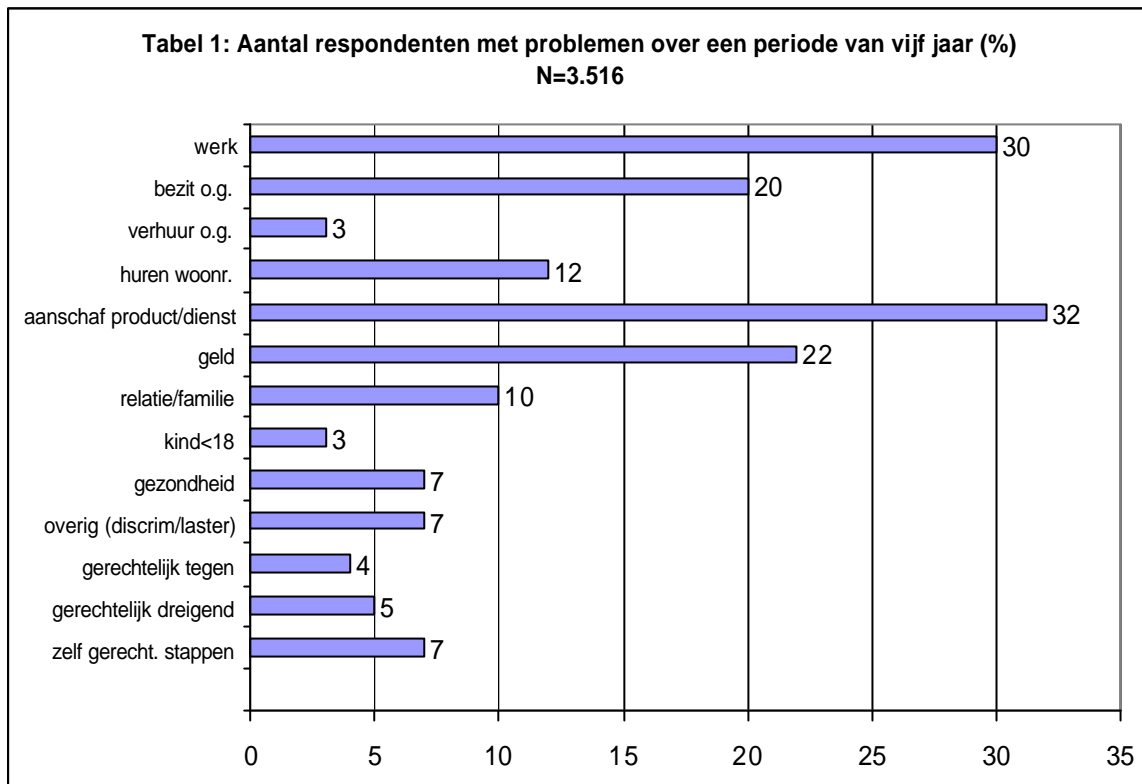
2. Probleemoplossingsenquête

Van de respondenten die volgens de screeningsenquête problemen hebben ervaren, hebben er 1.911 (respons 83%) een tweede gestructureerde vragenlijst ingevuld waarin over één probleem (het eerste probleem na 1 januari 1998) is nagevraagd welke stappen ze hebben genomen om tot een oplossing van het probleem te komen.

Resultaten

Omvang en soort problemen

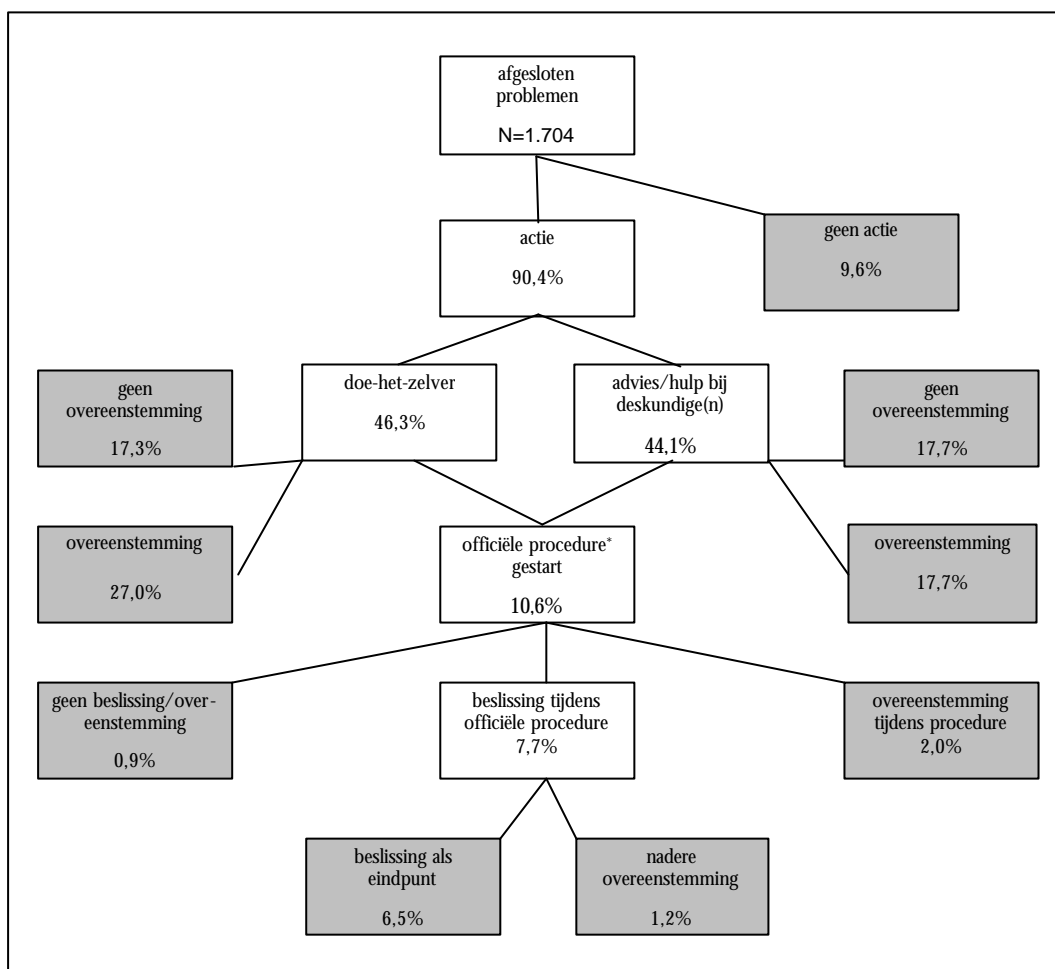
Over een periode van vijf jaar heeft 67% van de burgers met één of meer (potentiële) rechtsproblemen te maken gehad. Gemiddeld hebben degenen met problemen 3,7 problemen gehad tussen 1998 en 2003. In tabel 1 is te zien dat bijna een derde is geconfronteerd met problemen over de levering van goederen en diensten (32%) en problemen op het werk (30%). Daarna volgen geldproblemen (22%) en problemen met het bezit van onroerend goed (20%). In mindere mate hebben burgers te maken gehad met problemen met het huren van woonruimte (12%), relatie- en familieproblemen (10%), gezondheidsproblemen veroorzaakt door derden (7%), problemen vanwege kinderen onder de 18 jaar (3%) en het verhuren van onroerend goed (3%).



De participatietheorie wordt deels wel en deels niet ondersteund. Conform de theorie hebben werkenden, hoog opgeleiden en mensen in de leeftijd tussen de 25 en 45 jaar vaker en meer problemen dan gepensioneerden, lager opgeleiden en andere leeftijdscategorieën. Er zijn echter ook bepaalde groepen waarvan wordt verondersteld dat ze minder participeren, maar die juist meer problemen hebben. Zo hebben gescheidenen en uitkeringsgerechtigden gemiddeld meer problemen dan gehuwden en burgers die werkzaam zijn in loondienst.

Actie ondernemen en rechtshulp zoeken

Burgers die één of meer problemen hebben gehad, hebben vervolgens voor één specifiek probleem aangegeven hoe ze dit probleem hebben aangepakt. Daaruit blijkt dat ongeveer 10% passief blijft en geen actie onderneemt in die zin dat ze geen contact met de wederpartij zoeken en geen professionele hulp inschakelen. Van degenen die wel actie ondernemen roept 44% advies of hulp in van een deskundige persoon of organisatie en 46% pakt het probleem zelf aan zonder professionele hulp. In tabel 2 is te zien dat degenen die hulp inschakelen bij een breed scala aan instanties te rade gaan. Vaak kloppen ze bij meerdere adressen aan. De vakbond (11%) en de advocatuur (11%) worden het meest geraadpleegd, gevolgd door de politie (9%), de Bureaus Rechtshulp (7%) en rechtsbijstandverzekering (6%). Maar ook bij allerlei niet-juridische instanties, zoals het maatschappelijk werk, wordt om advies of hulp gevraagd.



Figuur 1: gevolgde oplossingsstrategieën (% ten opzichte van het totaal aantal afgesloten problemen N=1.704)

Tabel 2: Geraadpleegde deskundige personen/organisaties (probleemoplossingsenquête, N=869)

	Benaderd als				Totaal	
	1e	2 ^e	3e	4e e.v.	aantal	%
1. Sociaal raadsman of –vrouw	27	17	5	4	53	3,5
2. Maatschappelijk werk	45	22	6	5	78	5,2
3. Bureau Rechtshulp	58	31	8	4	101	6,7
4. Wets- of rechtswinkel	26	9	4	3	42	2,8
5. Vakbond, beroepsvereniging	121	32	9	4	166	11,0
6. ANWB	8	0	2	0	10	0,7
7. Consumentenbond/andere consumentenvereniging	26	3	1	4	34	2,3
8. Vereniging Eigen Huis	26	4	0	1	31	2,1
9. Rechtskundig adviseur / adviesbureau	22	21	4	4	51	3,4
10. Rechtsbijstandverzekering	56	21	9	3	89	5,9
11. Andere verzekering	18	11	1	1	31	2,1
12. Branche-organisatie (bijv. de ANVR)	15	2	0	0	17	1,1
13. Schuldhulpverleningsorganisatie	4	1	0	1	6	0,4
14. Deurwaarder	4	6	2	1	13	0,9
15. Advocaat	75	55	26	7	163	10,8
16. Griffie van het kantongerecht / rechtbank	2	4	6	3	15	1,0
17. Notaris	13	10	2	3	28	1,9
18. Accountant	13	2	2	1	18	1,2
19. Ombudsman (de Nationale, of een andere)	7	4	0	3	14	0,9
20. Politie	84	30	11	4	129	8,6
21. Kerkelijke organisatie	8	3	2	2	15	1,0
22. Politicus (gemeenteraadslid, kamerlid)/politieke partij	15	15	7	3	40	2,7
23. Andere persoon / organisatie	196	118	32	15	361	24,0
Totaal benaderd	869	421	139	76	1.505	100,0

Resultaten en doelen

Bij 48% van de problemen weten de partijen overeenstemming te bereiken, bij nog eens 3% van de problemen vormt de beslissing in een buitengerechtelijke procedure het eindpunt en in 4% van de gevallen wordt het probleem beëindigd met een gerechtelijke beslissing. Bij 35% van de problemen wordt ondanks acties geen overeenstemming of beslissing bereikt, en bij 10% is niets ondernomen om het geschil op te lossen.

Bij 40% van de problemen zoeken burgers compensatie voor materiële schade of streven ze een financieel doel na. Immateriële doelen die vaak worden genoemd zijn gerechtigheid of gedragsverandering bij de andere partij. Uiteindelijk blijkt 73% van de burgers zijn doel te bereiken. Wanneer men tot overeenstemming is gekomen, wordt vaker het doel bereikt dan wanneer een beslissing door een derde is genomen. Ook van degenen bij wie het probleem niet eindigt met een beslissing of overeenstemming, bereikt de helft zijn doelstelling. Het probleem is dan op een andere wijze opgelost of vanzelf verdwenen.

De gemaakte afspraken die voortvloeien uit een overeenkomst of beslissing worden in 89% van de gevallen nagekomen. Een beslissing of overeenstemming hoeft dan ook niet te betekenen dat het probleem is opgelost en omgekeerd kan een probleem tot een eind komen zonder dat er sprake is van een beslissing of overeenkomst. Ongeveer 14% van de problemen waarvan het oplossingstraject tot een einde is gekomen blijkt nog altijd voort te duren. Dat percentage ligt gunstiger voor problemen waarin overeenstemming is bereikt (6%) dan voor problemen die zijn afgerond met een beslissing in een officiële procedure (22%) of die zonder een beslissing of overeenstemming zijn beëindigd (25%).

Ook op andere aspecten zien we dat diegenen die overeenstemming hebben bereikt met de wederpartij er gunstiger uitspringen. Niet alleen bereiken ze vaker hun doelstelling en duurt na afloop het probleem minder vaak voort, ze vinden het bereikte resultaat ook vaker billijk, de afspraken worden ook vaker nagekomen, ze hebben minder kosten gemaakt en melden minder stress, slaap- en gezondheidsproblemen dan bij de beslissingen het geval is.

In de meeste gevallen zijn de uiteindelijke financiële kosten van het oplossingstraject bescheiden. Voor 75% van de problemen liggen die kosten onder de € 25.

Tevredenheid en vertrouwen

In het algemeen oordelen burgers gunstig over de juridische voorzieningen waar ze gebruik van hebben gemaakt. Gemiddeld genomen vonden ze de adviezen of hulp van de deskundigen goed bruikbaar en zijn ze tevreden over de gang van zaken tijdens een officiële procedure.

Aan alle respondenten, ongeacht of ze de afgelopen vijf jaar een probleem hebben gehad, is een aantal stellingen voorgelegd over de rechtspraak en de advocatuur. Gemiddeld genomen vertrouwen burgers op een eerlijke behandeling als men naar de rechter stapt, vindt men rechtbanken een belangrijk hulpmiddel voor het afdwingen van rechten, en vindt men rechters betrouwbaar en eerlijk. Opmerkelijk is wel dat relatief veel burgers (42%) van oordeel zijn dat de rechtspraak niet hetzelfde werkt voor arm en rijk. Over de advocatuur is het oordeel minder gunstig dan over de rechtspraak. Advocaten worden veelal te duur bevonden en minder betrouwbaar dan rechters.

Achterliggende factoren van de oplossingstrategie

Een belangrijk deel van de passieven heeft geen contact met de tegenpartij of hulp gezocht, omdat het probleem uiteindelijk zichzelf heeft opgelost (43%), omdat ze genoeg hebben van de hele zaak (19%), het niet de moeite waard vonden (17%) of omdat er niets meer aan gedaan kon worden (17%).

Zoals verwacht blijkt bij de keuze van de oplossingsstrategie in de eerste plaats het type probleem van belang. Problemen met de aanschaf van goederen en diensten en

met geld worden relatief vaak door de betrokkenen zelf aangepakt. Voor problemen met kinderen onder de achttien jaar, gezondheidsproblemen veroorzaakt door derden en problemen met het bezit van onroerend goed schakelt men relatief vaak hulp in. Ook wordt er bij problemen met de aanschaf van goederen en diensten, werk- en gezondheidsproblemen relatief vaak overeenstemming bereikt met de wederpartij. Daarentegen wordt er relatief veel door een derde beslist bij problemen in de familiesfeer en het verhuren en bezit van onroerend goed. Ook bestuursrechtelijke zaken komen vaker in een officiële procedure terecht dan civiele zaken.

Als we de kosten-batenfactoren in ogenschouw nemen dan blijkt dat naarmate de verwachte financiële opbrengst toeneemt en de oplossing van het probleem naar verwachting veel tijd in beslag gaat nemen er vaker rechtshulp wordt ingeschakeld. De kosten hangen samen met de sociale en economische hulpbronnen van de betrokkenen. Het inkomen laat een wisselend beeld zien. Personen uit de hoogste inkomenscategorieën zijn iets minder vaak passief dan degenen met midden- en lagere inkomens. Het beroep dat inkomensgroepen op hulpverlenende instanties doen, laat een U-vormig verband zien. De lagere en hogere inkomensgroepen schakelen iets vaker hulp in dan de middengroep. Als we naar de afloop kijken dan blijken de hogere inkomensgroepen vaker overeenstemming te bereiken met de tegenpartij. Door de lage en middeninkomensgroepen wordt iets vaker 'geslikt'. De kosten kunnen ook worden gedrukt als men in het bezit is van een rechtsbijstandsverzekering. In lijn met de kosten-batenafweging blijkt dat degenen die een rechtsbijstandverzekering met een gezinsdekking hebben meer acties ondernemen: ze zijn iets minder vaak passief, schakelen iets vaker rechtshulp in en zien hun geschil iets vaker door een derde beslecht.

Als we opleiding nemen als een indicator voor een sociaal psychologische hulpbron, dan zien we inderdaad een ondersteuning van de theorie dat minder sociaal psychologische hulpbronnen een drempel kunnen vormen om stappen te ondernemen: lager opgeleiden zijn iets vaker passief. Verder zien we dat naarmate het opleidingsniveau toeneemt, de behoefte aan rechtshulp afneemt. Een uitzondering vormen echter de laagst opgeleiden, zij schakelen het minst vaak rechtshulp in. De invloed van het opleidingsniveau blijkt dus twee kanten uit te werken. Enerzijds vormt het gebrek aan sociaal psychologische hulpbronnen bij de laagst opgeleiden blijkbaar een drempel om rechtshulp in te schakelen, weet men die drempel te nemen dan is de vraag om hulp groter bij de lager opgeleiden. Ook bij verschillen in opleidingsniveau zien we dat de afloop gunstiger is in die zin dat naarmate het opleidingsniveau stijgt, men vaker overeenstemming weet te bereiken met de tegenpartij en dat er minder vaak wordt geslikt.

Laag opgeleiden en de lage en middeninkomensgroepen weten dus minder vaak resultaat te boeken. Interessant is dat die verschillen niet zijn toe te schrijven aan het gebruik van officiële procedures, maar aan het minder bereiken van overeenstemming en het vaker slikken of passief blijven. Er lijkt hier niet zozeer een financiële drempel in het geding te zijn, als wel een gebrek aan sociale en communicatieve vaardigheden die het (succesvol) opkomen voor eigen rechten belemmert. Ook vermeldenswaard in dit verband is dat het vertrouwen in de rechter en een eerlijke behandeling tijdens een rechtszaak afneemt naarmate het opleidingsniveau en inkomen lager zijn.

Slot

Het onderzoek wijst uit dat veel burgers met (potentieel) juridische problemen te maken krijgen. Mensen lossen veel van die problemen zelf op. De behoefte aan rechtshulp hangt veelal af van het type probleem en neemt toe met de complexiteit en het financiële belang van het probleem. Er is een brede variëteit aan hulpverlenende en adviserende instanties waar burgers aankloppen en doorgaans zijn ze tevreden over de verleende diensten.

Slechts een klein gedeelte van de problemen belandt bij een gerechtelijke of buitengerechtelijke instantie. Het aandeel dat alternatieve geschiloplossingsmethoden (mediation, bindend advies en arbitrage) innemen, is beperkt.

Wat staat er voor toekomstig onderzoek op de agenda?

- Ten eerste onderzoek onder rechtspersonen. In het delta-onderzoek stond het perspectief van de burger centraal. Bij een groot aantal gerechtelijke procedures zijn echter rechtspersonen betrokken of spelen de zaken tussen rechtspersonen onderling. Inzicht in de overwegingen van rechtspersonen bij het oplossen van geschillen zou zicht kunnen bieden op manieren waarop het aantal gerechtelijke procedures zou kunnen worden beperkt.
- Ten tweede onderzoek naar groepen die in het huidige onderzoek onderbelicht zijn gebleven. Een van de groepen die vrijwel niet voorkomen in de steekproef zijn (niet-westerse) allochtonen. Ter aanvulling op het delta-onderzoek, zal een onderzoeksmethode worden uitgewerkt om een beeld te krijgen van de problemen en oplossingsstrategieën van bepaalde groepen allochtonen.
- Het aantal landen waar *Paths to Justice research* plaatsvindt, breidt zich langzamerhand steeds verder uit. Naast het Verenigd Koninkrijk en Nederland, vinden er ook studies plaats in Canada, Australië, Nieuw Zeeland en Hongkong. Dit maakt het mogelijk in de toekomst de Nederlandse gegevens te vergelijken met buitenlandse resultaten en te bezien in hoeverre bepaalde processen, oplossingsstrategieën en theoretische veronderstellingen ook in andere landen opgeld doen .

Het RMO-advies “Toegang tot recht”

Dilia van der Heem

Ruim een jaar geleden is de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling begonnen met een adviestraject over Toegang tot het recht, zoals dat toen nog heette. Dit keer niet eens een juridisch college dat zich met dit thema bezig ging houden, maar een orgaan dat Kabinet en Kamer adviseert over de participatie van burgers en de stabiliteit van de samenleving. Vanaf het begin was de inzet om niet zozeer vanuit de aanbodkant naar het rechtssysteem te kijken, maar vanuit de vraag- of de gebruikerskant: zijn burgers in onze (veranderende) samenleving in staat zich recht te verschaffen? Zijn ze in staat op te komen voor hun belangen?

Deze invalshoek heeft er toe geleid dat we het project al heel snel anders zijn gaan noemen: Niet Toegang tot *het* recht, maar toegang tot *recht*. Toegang tot recht gaat immers niet alleen over de vraag of het rechtssysteem als zodanig toegankelijk is, maar gaat over de vraag of burgers in staat zijn om voor hun gerechtvaardigde belangen op te komen. Dat vraagt om, zoals we straks zullen zien, toegang tot veel meer zaken dan alleen maar toegang tot het rechtssysteem.

De invalshoek van de RMO is die van het speelveld waarop burgers zich recht kunnen verschaffen. Dit speelveld is aan het veranderen, omdat de samenleving verandert. De verzorgingsstaat ligt alweer een tijdje achter ons en de ‘civil society’ doet zijn intrede. Kenmerken:

- Allereerst is er sprake van een terugtrekkende overheid. Er is sprake van een afnemende beschermende regulering en van allerlei inspecties - vergelijk bijvoorbeeld het nieuwste voornemen van het kabinet om bij de arbo-wetgeving een onderscheid te gaan maken tussen zogenaamde hoge arbeidsrisico's, middenrisico's en lage risico's. De lage risico's gaat de overheid niet langer via bijvoorbeeld de arbeidsinspectie controleren. Werknemers die een misstand op hun werk willen aanpakken, zullen dit zelf moeten doen, al dan niet geassisteerd door de civiele rechter of mediation. Een (anoniem) beroep op de arbeidsinspectie is niet langer mogelijk.
- Vervolgens is er een verschuiving zichtbaar van publieke voorzieningen naar private dienstverlening. Voorbeelden zijn de energielevering, telefonie, girodienst en transport (NS). Burgers hebben daardoor niet alleen de keuzemogelijkheid van diverse pakketten en diensten, ook neemt de maatschappelijke functie van deze dienstverleners af. Dienstverlening komt in teken te staan van bedrijfseconomische parameters en criteria. Voor de burger komt het erop aan om je weg weten te vinden in dit oerwoud om zo je belangen te behartigen.

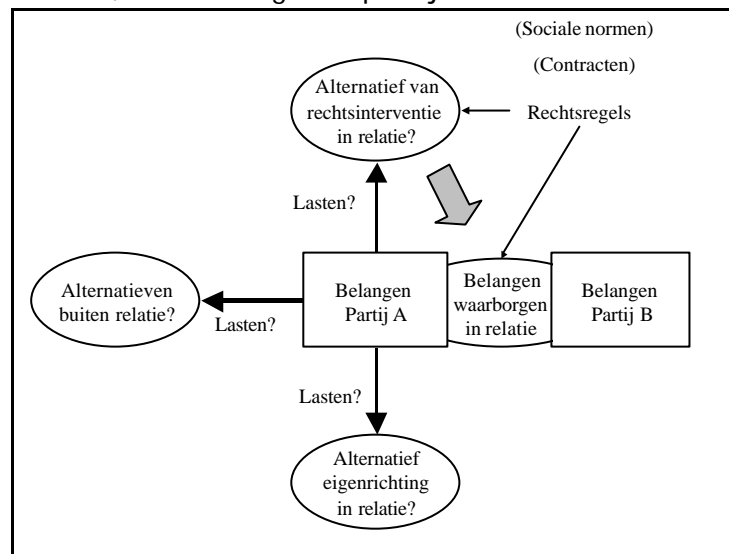
Twee belangrijke ontwikkelingen, die er voor zorgen dat het aantal relaties dat een burger – ter wille van zijn belangen/behoefte - aan *moet* gaan, toeneemt. De verantwoordelijkheid voor het inrichten en onderhouden van die relaties komt bovendien meer bij de burger zelf te liggen. Voeg daar nog toe het streven van het kabinet om burgers minder vaak een beroep op de rechter te laten doen (“burgers zullen meer in overleg tot een oplossing moeten komen”) en het sleutelwoord springt er uit: zelfredzaamheid.

De cruciale vraag is of iedere burger deze zelfredzaamheid nu gegeven is. Bezit iedereen de vaardigheid en de kennis om in een relatie over zijn belangen te kunnen onderhandelen? Is voor iedereen het noodzakelijke instrumentarium beschikbaar? Hebben wij onze samenleving, onze rechtsstaat dusdanig ingericht, dat iedereen een gelijkwaardige positie kan hebben in het onderhandelingsproces? Of komen er mensen in de verdrukking en wel zodanig, dat zij afhaken – niet meer “meedoen” –

gefrustreerd raken en ook hun verantwoordelijkheid niet meer nemen voor zichzelf, voor hun relaties en voor de samenleving? Gaan mensen mogelijk de weg van "eigen richting", omdat de reguliere weg van onderhandelen, het oplossen van problemen en conflicten te ingewikkeld is geworden?

Uit de Geschillendelta blijkt dat slechts 4% van de mensen met een probleem dit voorleggen aan de rechter. Daartegenover staat echter dat in 45% van de gevallen geen resultaat in de vorm van een onderlinge oplossing of een beslissing door een neutrale instantie wordt bereikt. Impliceert die 45% nu een voedingsbodem voor een (gevoel van) onrecht?

In het RMO-advies is een vooronderzoek van prof. J.M. Barendrecht en Y.P. Kamminga opgenomen, dat het volgende plaatje bevat:



Laat ik een aantal voorbeelden van partijen noemen die dit schema illustreren: koper versus verkoper, huurder versus verhuurder, werknemer versus werkgever en vrouw versus man bij situatie van huiselijk geweld. In al die relaties heb je belangen, met daarin mogelijke conflicten. De mate waarin je op evenwichtige wijze in staat bent voor je belangen op te komen (een huurder die eruit dreigt te worden gezet, maar ook de verhuurder die opgescheept zich met een lastige persoon; een werknemer die niet goed functioneert, maar ontslagbescherming heeft (zijn belang) versus het belang van de werkgever die de werknemer graag kwijt wil) bepaalt de continuïteit en de kwaliteit van de relatie.

Nu zijn er verschillende mogelijkheden tot acties:

1. Alternatief van rechtsinterventie: is die gemakkelijk bereikbaar dan werpt dat zijn schaduw vooruit voor de wijze waarop je voor je belangen kunt opkomen en ook voor de vraag of je naar de andere alternatieven wordt gedreven. Worden de lasten om de rechtsinterventie te bereiken te groot dan kun je afzien van deze interventie (en daarmee de zwakkere partij worden) of voor de andere alternatieven kiezen. Overigens wordt dit alternatief niet alleen bepaald door de rechtsinterventie als zodanig, maar ook door de kennis van die rechtsinterventie en de vaardigheden in de schaduw daarvan te onderhandelen.
2. Alternatief om relatie te verbreken en elders een nieuwe relatie aan te gaan (kan in het ene geval makkelijker dan de andere; bij huiselijk geweld is het bijvoorbeeld heel lastig).
3. Alternatief voor eigenrichting.

Conclusie: de mate waarin partijen in staat zijn om rechtsinterventies aan te wenden is mede van invloed op de continuïteit van relaties of op het aanwenden van de andere alternatieven. Dit leert ons met betrekking tot de toegang tot recht dat die meer is dan de feitelijke toegang tot het rechtssysteem. Toegang tot recht betekent ook:

1. dat onderhandelen een noodzakelijke vaardigheid wordt, inclusief het bewustzijn dat er onderhandeld kan worden
2. dat kennis van de rechtsregels van groot belang is (de inhoud van de rechtsregels ook, maar die laten we nu buiten beschouwing)
3. dat een bereikbare rechtsinterventie, waarmee je in de relatie het recht aan je zijde zou kunnen organiseren, invloed heeft op de onderhandelingspositie.

Toegang tot recht is dus:

1. Toegang tot vaardigheden
2. Toegang tot kennis
3. Toegang tot rechtssysteem.

Als het kabinet dus meent dat burgers meer in overleg tot een oplossing moeten komen, dan zal op alle drie terreinen initiatieven ontwikkeld moeten worden dan wel uiterst zorgvuldig moeten worden omgegaan met bezuinigingen op die terreinen.

De RMO heeft in zijn advies enkele initiatieven/aanbevelingslijnen genoemd:

1) Onderhandelen als vaardigheid

Dit betekent dat de overheid het probleemoplossend vermogen van de samenleving dient te versterken. Ze moet de relationele samenleving onderwerp van beleid maken, dat wil zeggen het bewustzijn onder burgers bevorderen, dat men in een relationele samenleving leeft, waarin diensten geleverd worden die verplichtingen en rechten met zich meebrengen.

Acties kunnen zijn:

- In het basis- en voortgezet onderwijs expliciete vaardigheden op dit terrein doen ontwikkelen
- Bij inburgeringcursussen aandacht voor de inrichting van sociale relaties, recht en conflictbemiddeling
- Stimuleren dat de keuzemogelijkheden voor burgers inzichtelijk worden (via bijvoorbeeld consumentenprogramma's en brancheorganisaties)
- Vormgeven van een adequate hulpverlening of infrastructuur op het gebied van onderhandelen en geschilbeslechten.

2) Een klantgericht rechtssysteem

De uitdaging is om het rechtssysteem meer dan tot op heden in dienst te laten staan van de concrete hulpvraag van mensen binnen hun specifieke sociale relaties. Juist het aanreiken van de objectieve regels, die van toepassing zijn op hun situatie kan helpen om tot een oplossing te komen. Klantgericht, dat wil zeggen gericht op een gemeenschappelijke oplossing in de relaties, in tegenstelling tot een juridisch conflictmodel.

Acties kunnen zijn:

- Samenwerking tussen juridische loketten en sociale raadslieden met oog op vermindering van de scheiding tussen juridische en hulpinterventies
- Mediation stimuleren met daarbij oog voor de partijen met minder sociale vaardigheden en dus niet gemotiveerd uit bezuinigingen op de rechtspraak
- Geschillenboer (Kadi) introduceren die in een vroegtijdig stadium van het ontstaan van een probleem/conflict geraadpleegd kan worden.

3) Een herkenbaar en vertrouwenwekkend rechtsklimaat

Een onderhandelingsamenleving heeft een vlak speelveld waarop de verschillende partijen hun onderhandelingen voeren. De schaduw van het recht (zie plaatje Barendrecht) is een kostbaar goed en van belang voor de wijze van conflictoplossing. Binnen privaatrechtelijke relaties wordt de vraag wie zwak en wie sterk is, mede bepaald door de toepasselijkheid van rechtsregels. Met het afnemen van de publiekrechtelijke (de beschermende rol) van de overheid kunnen deze posities wisselen c.q. sterker/zwakker worden. Het verdient aanbeveling om structureel onderzoek te doen naar de relaties, waar de verhouding tussen zwakken en sterken dreigt te ontsporen. Mogelijke acties:

- Geschilbeslechtingdelta twee jaarlijks herhalen
- Hierbinnen meer aandacht voor burgers die van oorsprong minder bekend zijn met de Nederlandse rechtscultuur
- Eveneens expliciete aandacht aan de verhouding tussen sterke en zwakke partijen
- Een meldpunt introduceren waar burgers hun klachten kunnen deponeren over in hun ogen onheuse successen van een "sterkere" wederpartij.

Workshop 1: Zwak en sterk in recht

Voorzitter: dr. Albert Klijn, Raad voor de Rechtspraak
Inleider 1: mr. Sybolt ten Have, 1986-2003 directeur SRK Rechtsbijstand
Inleider 2: mr. Willum van der Kloot, teamleider sociaal raadslieden in Den Haag

Thema: wat bepaalt of je zwak of sterk in (het) recht bent?

- Zijn er groepen burgers of specifieke rechtsrelaties aan te wijzen?
 - Hoe houd je als overheid in de gaten waar zwakte en sterkte zich manifesteert?
- In deze workshop gaat het vooral om helder te krijgen wat er feitelijk aan de hand is. Wie is zwak en wie is sterk? Hoe definieer en signaleer je dat en welke rol moet de overheid hierin spelen?

Achtereenvolgens worden de beide inleidingen weergegeven en een samenvatting van de discussie.

Inleiding 1: Op zoek naar de zwakke partij in het recht

Sybolt ten Have

1 *Gewenst: een opsporingssysteem*

Dat er mensen zijn die “zwakker staan in het recht” in vergelijking met anderen, daarover is iedereen het eens. Om ook aan hen een ongestoorde toegang tot het recht te verschaffen, zal de rechtsstaat iets extra’s moeten doen. Ook daarover heerst overeenstemming.

De vraag is alleen: wie zijn die zwakkeren? (of anders geformuleerd: onder welke omstandigheden staat iemand zwak?). Zodra de zwakke rechtsdeelnemers gedefinieerd of geclassificeerd zijn, kunnen maatregelen genomen worden, gericht op het compenseren van hun zwakte. Er is dus behoefte aan een “opsporingssysteem”. Uit het voorgaande blijkt al dat zwakte absoluut kan zijn (b.v. men is per definitie zwak omdat men tot een bepaalde groep behoort) of relatief (b.v. ten gevolge van de aard van het specifieke rechtsprobleem is men zwak). Dit onderscheid zal consequenties moeten hebben voor de aard van de compenserende maatregelen, b.v. recht op gefinancierde rechtshulp niet uitsluitend op basis van inkomen, maar ook op grond van het soort probleem.

Uit de Geschilbeslechtingdelta kan afgeleid worden dat er een bepaalde categorie mensen bestaat die minder ver komen in juridische problemen dan anderen. Bij rechtsbijstandverzekeraars is dit al veel langer bekend (en kwantitatief onderbouwd) uit de door hen periodiek gehouden marktonderzoeken. Helaas worden de resultaten van deze onderzoeken nimmer gepubliceerd.

Indien men deze categorie wil determineren, stuit men echter op een praktisch probleem: er zal zeer diep in de details moeten worden afgedaald. Er spelen namelijk naast sociaal bepaalde factoren ook strikt individuele factoren een rol, b.v. de mate van persoonlijke assertiviteit. Idealiter zou van iedere bewoner van ons land dus een uitgebreid individueel sociologisch-economisch-psychologisch profiel moeten worden opgebouwd. Een complicatie daarbij is dat een dergelijk profiel zich zeer snel kan wijzigen. Een te moeilijke taak, zelfs voor de best georganiseerde “big-brother-staat” (daarmee is Huxley bedoeld en niet RTL).

Een meer praktische benadering zou zijn om het opsporingssysteem te baseren op een checklist, bestaande uit een mengsel van subjectieve en objectieve factoren. De subjectieve factoren moeten uiteraard ook enigszins geobjectiveerd worden, anders lopen we vast.

2 *Subjectieve indicaties voor professionele begeleiding en/of rechtshulp*

Hier volgen een aantal mogelijke "subjectieve" factoren.

Acuutheid van het juridische probleem

Uit de praktijk blijkt dat mensen door sommige problemen zodanig overvallen worden dat ze een tijdlang van streek zijn en niet adequaat kunnen reageren. Hiervan maakt de tegenpartij doorgaans gebruik.

Voorbeelden:

- een werknemer wordt op de dag voor kerstmis op staande voet ontslagen
- iemand raakt ernstig gewond door een verkeersongeval
- de politie licht iemand van zijn bed op verdenking van terrorisme

De (omvangrijke) bewijsplicht ligt geheel bij één partij

Om het bewijs op te bouwen en rond te krijgen moet de justiciabele hard aan het werk. In de praktijk blijkt dat veel mensen hier zo hoog tegen opkijken dat men vaak besluit het er maar bij te laten.

Voorbeelden:

- iemand die letsel heeft opgelopen bij een bedrijfsongeval moet zowel de aansprakelijkheid van de werkgever als de omvang van zijn eigen schade aantonen
- een kleine ondernemer moet ten genoegen van de belastingdienst aantonen dat hij aan het urencriterium voor zelfstandigenaftrek voldoet

De "vreesfactor"

Hiermee wordt bedoeld de plaats die het probleem inneemt in de "hiërarchie van bedreigende situaties" in de ogen van de justitiabelen. Deze hiërarchie is o.a. bekend uit marktonderzoek naar de koopmotivaties bij rechtsbijstandverzekeringen

Voorbeelden:

- letsel opgelopen door toedoen van een derde (staat altijd bovenaan)
- je baan kwijtraken (staat altijd op de op een na hoogste plaats)

3 *Objectieve indicaties voor professionele begeleiding en/of rechtshulp*

Dit zijn factoren waarvan bij juridische professionals bekend is dat zij zwaardere dan gemiddelde eisen stellen aan de bewerking of behandeling van de zaak.

Hier volgen een aantal mogelijke "objectieve" factoren:

Complexiteit van de zaak

Dit zijn zaken waarbij ook de meest gehaaide "doe-het-zelver" moet afhaken, of een professional als gids moet nemen, en tevens zaken die zonder allerlei niet-juridische expertise niet zijn op te lossen.

Voorbeelden:

- sociale verzekeringszaken (de wettelijke fictie dat de burger het zelf kan is niet met de praktijk in overeenstemming)
- letselzaken (medische expertise en contra-expertise!)

De tegenpartij bezit een machtspositie waar de rechtzoekende zich niet aan kan onttrekken

Dit kunnen "ex ante" en/of "ex post" machtsposities zijn.

Voorbeelden:

- een werknemer tegen een (grote) werkgever
- de partij in een echtscheiding met het laagste inkomen (vaak is dit de vrouw)
- een vreemdeling die een verblijfstitel wenst tegen de Staat der Nederlanden

Beide partijen hebben professionele rechtshulp, maar die van de tegenpartij is kwalitatief veel beter

Deze factor ligt in het verlengde van de vorige (machtsongelijkheid), en wordt mede beïnvloed door de commercialisering van de (top)advocatuur. Een goede advocaat wil in de ogen van zijn collega's geen "loser" zijn en kiest voor de dure kantoren.

Voorbeelden: overal in het civiel-, bestuurs- en strafrecht.

4 Operationeel maken

Begonnen zou kunnen worden om de bevolkingsgroep die rechten kan ontlenen aan de Wet op de Rechtsbijstand in een groot aantal inkomensschijven te verdelen, en op iedere schijf de bovenstaande factoren te "projecteren". Aan de hand van de uitkomsten kan dan het recht op gefinancierde rechtshulp worden uitgebreid, beperkt of geclausuleerd worden.

Misschien moeten een aantal inkomensschijven vlak boven de WRB-grens dan ook meegenomen worden!

Overigens deel ik niet de mening dat de toegang tot het recht alsmaar slechter wordt (al dan niet door toedoen van het regeringsbeleid). Onder andere door de opmars van rechtsbijstandverzekeringen is voor grote groepen (ook WRB-gerechtigden!) de situatie verbeterd.

Voorbeeld om de mate van zwakte te bepalen

	letsel wegens arbeidsongeval tegen grote werkgever	verhalen van aanrijdingschade op derden	inbreuk op patent van kleine ondernemer door multinational
subjectieve factoren			
- acuutheid	x		
- ligging van bewijsplicht	x	x	x
- vreesfactor	x		
objectieve factoren			
- complexiteit	x		x
- machtspositie tegenpartij	x	x	x
- kwaliteitsverschil rechtshulp			x
totaalscore	5	2	4

Inleiding 2: Cliënten van sociaal raadslieden zijn zwak in het recht

Willum van der Kloot

Sociaal raadslieden verlenen eerste lijnsrechtshulp bij sociaal juridische problemen. Tot de taak van de sociaal raadslieden hoort het geven van advies, helpen bij het opstellen van brieven en bezwaarschriften, bemiddeling en verwijzing naar instanties. Ook hebben de sociaal raadslieden een signalerende taak.

De cliënten van de sociaal raadslieden zijn zwak in het recht. De cliënten beschikken over onvoldoende sociale en communicatieve vaardigheden om invulling te geven aan het door de overheid gekozen uitgangspunt van zelf je problemen oplossen. *Door veranderingen in de samenleving wordt het rechtsaanbod en de toegang tot het recht*

voor deze cliëntengroep minder. Wie zijn de kwetsbare cliënten? In de geschilbeslechtingsdelta 2003 zijn de kwetsbare cliënten weliswaar niet geïnterviewd en wordt er gepleit voor nader onderzoek onder allochtonen. Wel wordt in het rapport aandacht besteed aan de cliënten van de sociaal raadslieden. Sociaal raadslieden worden vaak ingeschakeld door 65 plussers, door uitkeringsgerechtigden en door lager opgeleiden en mensen in de laagste inkomensklassen. Vooral in de grote steden is meer dan 70% van de cliënten allochtoon. De cliënten van de sociaal raadslieden willen meer dan bij de Bureaus Rechtshulp directe hulp bij het benaderen van de wederpartij. Daarmee lijkt het erop dat de sociaal raadslieden meer dan de andere rechtshulpverleners de sociaal zwakkeren bedienen. De conclusie uit de geschilbeslechtingsdelta dat het met de beslechting van de geschillen in Nederland wel goed zit kan niet worden getrokken uit de hulpverlening door de sociaal raadslieden. De zelfredzaamheid van de een impliceert nu eenmaal niet de zelfredzaamheid van de ander.¹

Door de veranderingen in de samenleving wordt het rechtsaanbod en de toegang tot het recht voor de kwetsbare groepen minder. De kwetsbare groepen zijn veelal behept met multi-problematiek.² Ze hebben met een breed palet aan instanties te maken. De instanties standaardiseren en automatiseren hun werkproces wat vaak leidt tot een afnemende bereikbaarheid voor de burger.³ Enkele voorbeelden ter illustratie.

Sociale Verzekeringsbank

In mei 2003 sloot de Sociale Verzekeringsbank (SVB) zijn informatiebalie in de Haagse binnenstad. Burgers met vragen over hun kinderbijslag, AOW en ANW moeten voortaan afreizen naar het kantoor van de SVB in Leiden om hun vraag te kunnen voorleggen. Zij kunnen ook gebruik maken van het callcenter van de SVB; een verschraving van het hulpaanbod, met als gevolg een toename van het aantal hulpvragen bij de sociaal raadslieden. Een bijkomende treurigheid was dat de SVB in december 2004 besloot dat uit privacyoverwegingen aan intermediairs (o.a. sociaal raadslieden) geen cliënt informatie meer verstrekt wordt. Na overleg met de SVB is voor dit probleem een oplossing gevonden.

UWV

Legendarisch zijn de strubbelingen met de UWV. Telefonische onbereikbaarheid, de zeer beperkte mogelijkheid om een afspraak te maken om het probleem te bespreken, de lange tijd die is gemoeid met de afdoening van aanvragen voor een WW uitkering, de onwil om in afwachting van een beslissing een voorschot te verstrekken, de onophoudelijke reorganisaties binnen de uitvoeringsinstelling (die ongetwijfeld van invloed zijn op de motivatie van de medewerkers) staan een goede dienstverlening in de weg. Burgers die maanden op hun uitkering moeten wachten hebben veelal geen reserves om hun vaste lasten te betalen. Huur en energie blijven onbetaald en binnen enkele maanden worden deze vorderingen overgedragen aan een incassobureau. Sociaal raadslieden treden in steeds toenemende mate op als intermediair en investeren erg veel tijd om de problemen tussen cliënt en uitvoeringsinstelling op te lossen.⁴

Bij de WAO vindt met ingang van 1 oktober 2004 een herkeuring plaats van bestaande uitkeringsgerechtigden, met inachtneming van strengere regels van het gewijzigde

¹ Terugtrekkende overheid vraagt om goede toegang tot het recht. R. Janssens en D.A.T. van der Heem. NJB 1, 7 jan. 2005.

² als bijlage is een voorbeeld bijgevoegd van een casus multiproblematiek.

³ idem als voetnoot 1

⁴ Journalist Martin Sommer doet in zijn donderdagse columns in de Volkskrant verslag van de uitvoeringsproblemen van o.a. de UWV.

Schattingsbesluit. Er is sprake van een toename van het aantal beschikkingen waarbij de WAO geheel of gedeeltelijk wordt ingetrokken. Dit herbeoordelingstraject duurt tot 2007 en te verwachten is dat het aantal WAO procedures ongewijzigd hoog zal blijven. Voorspelbaar is ook dat bij de invoering van het nieuwe stelsel voor arbeidsongeschiktheid per 1 januari 2006 (Wet Wia) het aantal procedures zal toenemen.

Het wordt voor sociaal raadslieden steeds moeilijker om voor hun WAO cliënten een advocaat te vinden om de WAO bezwaar/beroepsschriften procedures te voeren. *Door sociaal raadslieden te laten participeren in het verwijsarrangement kan dit probleem worden opgelost.*

IND

De Nationale Ombudsman concludeert in zijn brief van januari 2005 dat de bereikbaarheid van de IND via het nationale inbelnummer 0900-1234561 in de onderzochte periode 1 december tot en met 13 december sterk was verbeterd.⁵ Deze positieve melding laat helaas onverlet dat de IND sinds jaar en dag hoog scoort bij het genereren van cliëntenstromen bij de sociaal raadslieden. De bereikbaarheid is weliswaar sinds kort verbeterd, maar de vertraging bij de afhandeling van aanvragen van verblijfsvergunningen duurt nog onverminderd voort. Vreemdelingen die een verlenging van hun vergunning hebben aangevraagd wachten vanwege het omschakelen van computersystemen vaak langer dan een jaar op de afgifte van hun verblijfspasje. Ook bij de afhandeling van de naturalisatieverzoeken ingediend voor de invoering Gewijzigde Rijkswet op het Nederlanderschap op 1 april 2003 is sprake van achterstanden en het doel om de achterstanden in de bezwaarfase eind 2004 opgelost te hebben is evenmin gehaald. De kwaliteit van de dienstverlening door de callcentermedewerkers is onvoldoende. Burgers worden met een kluitje in het riet gestuurd. De achterstanden bij de mvv aanvraag zijn inmiddels weggewerkt. Op 1 jan. 2005 is de Wet op de Identificatieplicht ingevoerd. Vreemdelingen gebruiken veelal hun vreemdelingendocument als identificatie. Vanwege de achterstanden bij het aanmaken van de vreemdelingenpasjes moeten deze vreemdelingen volstaan met een brief van de IND die geldt als schriftelijke verklaring van rechtmatig verblijf. Het vertrouwen van deze vreemdelingen in de rechtsstaat Nederland wordt door deze opeenstapeling van tekortkomingen nogal ondermijnd.

De opsomming van de instanties bij wie het schort aan de dienstverlening is niet uitputtend.

De privatisering van de energiebedrijven, de verzakelijkte houding van de woningbouwcorporaties, de uitvoering van de Wet werk en bijstand zorgen eveneens voor een toenemende stroom aan cliënten. In hun aanbod aan dienstverlening aan de cliënt gaan al deze instanties in toenemende mate uit van het probleemoplossende vermogen van hun cliënten. Hierbij wordt onvoldoende aandacht besteed aan de positie van de kwetsbare groepen die niet over dit vermogen beschikken.

Het Juridisch Loket

In de brief aan de Tweede Kamer van 7 december 2004 rapporteert minister Donner de eerste resultaten van het Juridisch Loket.⁶ Behoudens enkele verbeterpunten toont de Minister zich tevreden over de eerste resultaten. In zijn brief spreekt de Minister niet over het gevaar dat er voor de kwetsbare groepen een nieuwe leemte in de rechtshulp dreigt. De kwetsbare groepen hebben onvoldoende aan de vraagverheldering van het Juridisch Loket. Hun vaardigheden zijn niet toereikend om met het antwoord zelf aan de slag te gaan. Het huidige verlengde spreekuur waar

⁵ Brief van DNO januari 2005 aan de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie (zie: Website IND)

⁶ Brief 7 december 2004 van de Minister van Justitie aan de Tweede Kamer vergaderjaar 2004-2005, 29800 VI, nr. 71)

tegen een zeer gering tarief van €13,50 3 uur verdergaande rechtshulp wordt geboden zal worden afgeschaft. De lichte adviestoevoeging die daarvoor in de plaats komt en zal worden uitgevoerd door de advocatuur tegen een inkomensafhankelijk tarief van € 35 of €65 zal voor veel rechtzoekende uit de kwetsbare groepen tot gevolg hebben dat zij zich afkeren van deze vorm van rechtshulp. Een toestroom naar de sociaal raadslieden zal het gevolg zijn, maar de opnamecapaciteit van de raadslieden laat hiervoor geen ruimte. Een nieuwe leemte in de rechtshulp is geboren.⁷

Stellingen

- De toegang tot het recht voor kwetsbare groepen wordt minder en minder.
- Justitie moet de participatie van sociaal raadslieden in het verwijzarrangement stimuleren, om de toegang tot het recht voor kwetsbare groepen te waarborgen.
- Justitie moet de samenwerking tussen het Juridisch Loket en sociaal raadslieden bevorderen om de gerichte versterking van de rechtshulpverlening voor kwetsbare groepen vorm te geven.⁸

Bijlage bij Cliënten van sociaal raadslieden zijn zwak in het recht

Casus 1 Multi-problematiek

Cliënte is een alleenstaande ouder van 43 jaar afkomstig uit Somalië. Zij heeft vijf kinderen van 3 tot 15 jaar. Twee van de kinderen hebben astma. Het gezin ontvangt een WWB (Wet werk en bijstand) uitkering en vanuit de Coa-opvang is haar een huurwoning aangeboden. Op 29 april 2004 sluit ze een huurovereenkomst met een woningbouwvereniging ingaande 1 mei 2004. Bij het sluiten van de huurovereenkomst verzuimt de woningbouwvereniging de huurder te wijzen op het belang dat huurder op de ingangsdatum de aanvraag voor de huursubsidie moet hebben ingediend⁹. De aanvraag huursubsidie wordt in de loop van de maand mei ingediend. Over de maand mei 2004 ontvangt de huurder geen huursubsidie. De sociaal raadvrouw verwijst cliënte met een gespreksbevestiging naar de bijstandsconsulent voor het aanvragen van woonkostentoeslag als compensatie voor het gemis aan huursubsidie over de maand mei.

In 2004 was er bij Vrom sprake van achterstanden bij de afhandeling van de aanvragen huursubsidie. Met als gevolg dat huurders maandenlang op hun huursubsidie moesten wachten. De woningbouwvereniging stuurde iedere maand een acceptgiro met het volle huurbedrag van €539. Na interventie van de sociaal raadvrouw is de woningbouwvereniging bereid als voorschot €262 te accepteren in afwachting van de beslissing op de aanvraag huursubsidie. De beslissing op de aanvraag huursubsidie laat lang op zich wachten, omdat de door de gemeente afgegeven passendheidsverklaring bij Vrom is zoekgeraakt.¹⁰ De sociaal raadvrouw bewerkstelligt dat de verklaring in het huursubsidiedossier komt. Iedere maand moet de sociaal raadvrouw de verhuurder op de hoogte stellen van de vorderingen met de aanvraag huursubsidie. Toch gebeurt het dat de huurder een dreigbrief ontvangt van de verhuurder waarin zij wordt gemaand de huurachterstand van €1233 binnen een

⁷ In toegang tot het recht, advies 32 RMO (2004) pleiten de onderzoekers voor een goede samenwerking tussen juridische loketten en sociaal raadslieden om ervoor te zorgen dat minder weerbare burgers zich staande kunnen houden in een onderhandelingsamenleving (blz. 34/35).

⁸ In de Geschilbeslechtingdelta 2003 (blz. 192) wordt geconcludeerd dat een gerichte versterking van de rechtshulpverlening aan kwetsbare groepen (meer directe en actieve hulp bij het aanpakken van problemen) belemmeringen bij het opkomen van de eigen rechten kan wegnemen.

⁹ In de huursubsidie wet is bepaald dat slechts huursubsidie wordt verstrekt voor de nog niet verstreken volle maanden van het subsidiejaar na indiening van de aanvraag.

¹⁰ Voor het recht op huursubsidie geldt een aftoppingsgrens voor de hoogte van de huur. Die aftoppingsgrens bedroeg in het onderhavige subsidietijdvak €499,92. Is de huur hoger dan wordt alleen huursubsidie verstrekt als de gemeente verklaart dat de woning passend is voor het huishouden. Bij de vaststelling van de hoogte van de huursubsidie wordt over het huurgedeelte boven de aftoppingsgrens geen huursubsidie verstrekt.

week te voldoen ter voorkoming van invordering via een incassobureau. Bij huurachterstanden worden deze brieven automatisch door de computer aangemaakt en aan de huurder verstuurd. De sociaal raadvrouw neemt contact op met de verhuurder om de aanmaning als niet geschreven te laten aanmerken.

Op advies van de sociaal raadvrouw dient de vrouw bij het wijkkantoor van de sociale dienst een aanvraag in voor bijstand voor inrichtingskosten van de woning. Vanwege het astma van twee kinderen dient zij ook een aanvraag in voor bepaalde woonvoorzieningen bij de Afdeling Voorzieningen Gehandicapten. Indicatiestelling voor de Wvg voorzieningen volgt waarbij de noodzaak voor bepaalde voorzieningen wordt geadviseerd. Door een gebrek aan communicatie tussen het wijkkantoor van de sociale dienst en de afdeling Wvg worden aanvragen afgewezen. De sociaal raadvrouw probeert te bemiddelen om aanvragen van de ene afdeling om te zetten naar de andere afdeling. Dit blijkt niet mogelijk omdat inmiddels op de aanvragen is beslist. Er moet een nieuwe aanvraag worden ingediend en tegen de afwijzende beslissingen dient de sociaal raadvrouw bezwaarschriften in.

Er is sprake van onderhoudsklachten aan de woning. De klachten worden niet verholpen. Reden voor de sociaal raadvrouw om de cliënt te adviseren een procedure te starten bij de huurcommissie om de huur te verlagen in afwachting van het opheffen van de onderhoudsklachten.

Ook is er nog sprake van een terugvordering van bijstand over een bepaalde periode, omdat het rechtmatig verblijf van cliënt over een periode onzeker is. Zij kon niet op tijd de leges betalen (€285 per verblijfsdocument) voor de verlenging van het verblijfsrecht voor zichzelf en de kinderen.¹¹

Casus 2

Cliënt is een Marokkaanse man die in 2004 65 jaar is geworden. Hij ontvangt een gedeeltelijke AOW uitkering en een toeslag omdat zijn echtgenote nog geen 65 jaar is. De echtgenote heeft geen zelfstandig inkomen.¹² Ook ontvangt hij twee kleine pensioentjes. Zijn netto inkomen is €950 per maand. Hij ontvangt geen volledige AOW omdat hij niet altijd verzekerd is geweest en niet vanaf zijn vijftiende jaar zijn AOW heeft opgebouwd.

Het norm inkomen voor een gezin voor de WWB (Wet werk en bijstand) bedraagt €1126 per maand. De Marokkaan heeft geen vermogen en komt volgens de berekening van de sociaal raadsman in aanmerking voor een aanvullende bijstandsuitkering.¹³

Hij legt dit aan de cliënt uit en geeft aan de cliënt een gespreksbevestiging mee om een aanvraag aanvullende bijstand te kunnen indienen bij het wijkkantoor van de sociale dienst. De man belt met de sociale dienst om een afspraak te maken. De man spreekt slecht Nederlands en zegt er niet bij dat hij ouder is dan 65 jaar. Door de medewerker van de sociale dienst wordt de man dan ook verwezen naar het CWI (Centrum werk en inkomen) die de poortwachterfunctie vervult. De man gaat met de verwijfsbrief van de sociaal raadsman naar het CWI.

De Intaker van het CWI verwijst de man naar de Sociale Verzekeringsbank om een aanvraag te doen voor een toeslag in het kader van de Toeslagenwet. De

¹¹ Bijzondere bijstand voor de kosten van leges voor de verlenging van de verblijfsvergunning wordt niet verstrekt. Deze kosten (in deze casus 6 x €285) wordt als voorzienbaar aangemerkt en cliënt wordt geacht voor deze kosten te reserveren.

¹² Art. 8 AOW: De gehuwde pensioengerechtigde van wie de echtgenoot jonger is dan 65 jaar heeft recht op een toeslag, tenzij het inkomen uit of in verband met arbeid van die echtgenoot meer bedraagt dan de volledige bruto toeslag. In 2015 vervalt de toeslag.

¹³ Verzekering voor de AOW vangt aan op vijftienjarige leeftijd en eindigt wanneer de 65jarige leeftijd wordt bereikt; per verzekeringsjaar wordt 2% AOW recht opgebouwd (Art. 7 onder b AOW). Onder bepaalde voorwaarden worden ook fictieve verzekeringsjaren voor 1957 aan een verzekerde toegekend (art. 58 AOW).

Toeslagenwet voorziet niet in een toeslag mogelijkheid voor een AOW toeslag als de hoogte van de AOW uitkering beneden het sociaal minimum valt.¹⁴

De Marokkaanse man begrijpt er niets meer van en gaat weer terug naar de sociaal raadsman.

De sociaal raadsman ruimt de misverstanden op en maakt voor de man een afspraak met de bijstandsconsulent.

Casus 3

Cliënt is een Ghanese man met de Nederlandse nationaliteit. Hij is gehuwd in Ghana. Hij wil zijn echtgenote in het kader van de gezinshereniging naar Nederland laten overkomen. Hij vraagt een machtiging voorlopig verblijf voor de overkomst van zijn echtgenote. Het verzoek wordt afgewezen omdat het huwelijk niet in de gemeentelijke basisadministratie (gba) ingeschreven staat. Burgerzaken is niet bereid om de overgelegde huwelijksakte in te schrijven omdat de akte niet conform de eisen is gelegaliseerd en geverifieerd. Het niet inschrijven van de akte in de gba heeft voor betrokkene vergaande gevolgen, zoals de nationaliteit van de uit het huwelijk geboren kinderen, het recht op kinderbijslag, de onmogelijkheid om zijn gezin te laten overkomen.

Een veel voorkomend probleem bij allochtone cliënten is de problematiek van het opvragen van gelegaliseerde documenten uit het land van herkomst. Door een gebrekkige persoonsregistratie in veel landen is het vaak niet mogelijk om bijvoorbeeld een gelegaliseerde geboorteakte te krijgen. Bovendien zijn de procedures duur vanwege de hoge leges en duren de procedures lang.

Discussie

Zwakke groepen

De workshop concentreerde zich in eerste instantie op het lokaliseren van zwakke groepen. In de inleiding van Sybolt ten Have lag het accent op het lokaliseren van *relatief* zwakke posities die worden bepaald door de aard van het specifieke rechtsprobleem. Bijvoorbeeld situaties waarin een van de partijen door een emotionele gebeurtenis niet adequaat kan reageren, de bewijslast geheel bij één partij ligt of indien er sprake is van ongelijke machtsposities. Zwak staan in het recht is individueel bepaald en afhankelijk van de kenmerken van een conflictsituatie. Het opsporen van zwakke rechtsdeelnemers aan de hand van individuele eigenschappen is praktisch niet uitvoerbaar. Er kunnen echter wel indicaties voor zwakte worden samengesteld op basis van een aantal subjectieve en objectieve factoren, waarvan hij in zijn inleiding een aantal voorbeelden geeft.

Willum van der Kloot wijst in zijn inleiding op specifieke bevolkingsgroepen die een zwakke positie innemen en die bij sociaal raadslieden aankloppen: ouderen, allochtonen, eenoudergezinnen, uitkeringsgerechtigden, lager opgeleiden, mensen in de laagste inkomensklassen. Deze groepen kenmerken zich veelal door geringe zelfredzaamheid, multiproblematiek en vaak er is directe hulp nodig.

In de discussie wordt opgemerkt dat niet de lagere inkomens, maar juist de midden en modale inkomensgroepen het meest zwak zijn. Voor de groep die net buiten de gefinancierde rechtsbijstand valt, is de financiële drempel voor de toegang tot het recht het grootst.

Er is absolute zwakte (bijvoorbeeld weinig vaardigheden) en relatieve zwakte (bv. een one shotter tegenover een repeat player). Voor de gevallen van relatieve zwakte kun je moeilijk iets gericht doen. Voor een deel, zo wordt opgemerkt, kan er wel in regelgeving rekening mee worden gehouden. Als voorbeeld wordt de 'Workman

¹⁴ Art. 2 eerste lid onder a Toeslagenwet: Recht op toeslag heeft een gehuwde, die: a recht heeft op een loondervingsuitkering.

Compensation Act' (Engeland en VS) genoemd. Deze gaat uit van de bescherming van werknemers.

Toegang tot recht

Eenzijds worden er argumenten naar voren gebracht dat de toegang tot recht is verminderd:

- allerlei instanties zijn moeilijk bereikbaar door bijvoorbeeld het invoeren van callcentra;
- de kwaliteit van de dienstverlening van diverse instanties (bv. energiebedrijven, UWV) is afgenomen;
- de financiële toegankelijkheid is slechter geworden (verhoging eigen bijdrage en griffierechten);
- de kwaliteit/het aanbod van juridische dienstverleners neemt af; door overgang van Bureaus Rechtshulp naar Juridisch loketten wordt de hulp voor de 'kleinere' zaken die vroeger in het verlengd spreekuur afgehandeld konden worden te duur voor Wrb-gerechtigden; sommige gemeenten bezuinigen op sociaal raadslieden omdat er Juridisch Loketten komen;
- problemen op het ene gebied leiden tot problemen op andere gebieden; door de slechte bereikbaarheid/kwaliteit van allerlei instanties ontstaat een cumulatie van problemen.

Anderzijds wordt ook naar voren gebracht dat de toegang tot recht is verbeterd:

- door de opmars van de rechtsbijstandverzekeringen is voor grote groepen (ook Wrb-gerechtigden) de situatie verbeterd;
- door de invoering van Juridisch Loketten kan een breder publiek sneller worden geholpen.

Welke rol heeft de overheid?

Er wordt naar voren gebracht dat de overheid vaak aanstichter is van problemen. De overheid bepaalt vaak hoe zwak iemand wel of niet is.

- door de slechte service en toegankelijkheid van allerlei overheidsinstanties
- de overheid werpt barrières op: bijvoorbeeld door verhoging van griffierechten en de eigen bijdrage bij Wrb-gerechtigden;
- voor chronisch zieken is bv. op het gesubsidieerd vervoer bezuinigd. Er is echter geen bestuursrechterlijke voorziening waar mensen in bezwaar kunnen gaan.

Enkele suggesties voor wat de overheid kan doen:

- de overheid moet subsidie efficiënt inzetten. Nu krijgen mensen geld die het niet nodig hebben. Een deel van de burgers die onder de Wrb vallen, hebben bijvoorbeeld ook een rechtsbijstandverzekering. Bij ongeveer 60% van de toevoegingen blijkt de Wrb-gerechtigde echter in de laagste schijven van de gesubsidieerde rechtsbijstand te zitten.
- De drempels voor juridische procedures moeten lager worden. Er wordt ook nog te weinig gebruik gemaakt van alternatieven voor gerechtelijke procedures zoals mediation.

Workshop 2: Bruikbare rechtsorde

Voorzitter: dr. Krijn van Beek, algemeen secretaris RMO
Inleider 1: mw. mr. Lucia Melcherts, beleidsmedewerker/advocaat
Consumentenbond
Inleider 2: mr. Peter Kamminga

Krijn van Beek gaf met een metafoor uit de sportwereld aan waarover het naar zijn idee in deze workshop zou moeten gaan. Gaat workshop 1 over de spelers (wie zijn sterk, wie zijn zwak?) en in workshop 3 over de coaches en de trainers, in deze workshop staat het speelveld zelf centraal. Hebben problemen rondom de toegang tot recht ook te maken met de inrichting van de samenleving. En kun je de maatschappij zo organiseren dat burgers ondanks de toenemende complexiteit toch gemakkelijk hun weg weten te vinden om voor hun belangen op te komen. Twee inleiders zijn gevraagd voor de aftrap van de discussie.

Lucia Melcherts beschreef de toegang tot recht vooral vanuit consumentenperspectief. Over het algemeen beschikken consumenten best over kennis van gerechtelijke procedures, maar ze beseffen tegelijk dat deze erg kostbaar zijn en lang duren. 'De gewone rechtsgang is voor de gewone consument veel te duur', aldus Melcherts. Vervolgens gaf ze een duidelijke wijziging in de klachtenlijst aan. Gingen klachten rond 1970 vooral over producten, in 2002 is dat verschoven naar dienstverlening. Voornaamste oorzaak hiervan is gelegen in de liberalisering van de nutsbedrijven. Vervolgens zette Melcherts uiteen welke acties consumenten nemen wanneer ze een klacht over een product of dienstverlening hebben. Een kwart laat het er al vanaf het allereerste begin bij zitten. Van de mensen die wel een klacht indienen, staakt 58% zijn actie omdat ze nul op het rekest krijgen bij de leverancier. Van de mensen die doorgaan tot rechtshulp en geschilbeslechting eindigt ruim 20% uiteindelijk in een positief resultaat. Verder gaf Melcherts aan dat consumenten toch nog weinig notie hebben wat geschillenbeslechters nu precies voor hen kunnen betekenen. Slechts 17% weet wat mediation precies inhoudt en 22% is op de hoogte van het werk van geschillencommissies. Melcherts schetste uiteindelijk drie verbetermogelijkheden. Ten eerste de basiskennis bij consumenten en ondernemers verbeteren. Vervolgens de service en klachtenafhandeling door bedrijven verbeteren. En tot slot de mogelijkheid om als consument op meer eenvoudige wijze een geschil bij de rechter aanhangig te maken.

Peter Kamminga zette kort de belangrijkste conclusies uiteen van het vooronderzoek dat hij met Maurits Barendrecht voor het RMO-advies heeft verricht. Die betreffen vooral de lasten die burgers ondervinden om de gang naar het recht te maken. Hij legde daarbij de nadruk op het probleem van 'ondoorzichtigheid'. Er zijn allerlei obstakels: vaak heeft men de kennis niet paraat, dan moet men op zoek naar informatie maar die is niet zelden lastig te vinden of lastig te begrijpen. Verder is er soms maar weinig hulp of de hulp is niet goed bereikbaar. Daarnaast hebben veel mensen moeite met het onderhandelingsproces met de andere partij, niet in de laatste plaats omdat ze bang zijn voor verstoring van de relatie. Een conflict met een buurman kan bijvoorbeeld juridisch misschien wel tot een oplossing komen, maar je wil niet met de buurman verder. Tot slot is een neutrale derde die een knoop kan doorhakken of een andere interventie kan plegen, door praktische obstakels vaak lastig te bereiken. Belangen komen volgens Kamminga vooral in de knel in afhankelijkheidsrelaties (men zit aan elkaar vast) en in relaties waar te weinig sturing uitgaat van niet-juridische mechanismen, zoals reputatie, wederkerigheid en vertrouwen. Probleemterreinen zijn in dit verband mediakwesties en geschillen rond consumentenzaken.

Kamminga besloot zijn inleiding met een aantal stellingen.

1. Ondoorzichtigheid oplossen alleen helpt niet. Er staan andere obstakels in de weg aan effectieve 'toegang tot recht'.
2. Informatie is te complex: voor juristen geschreven niet voor de burger.
3. Onduidelijk wat men precies kan verwachten van hulp.
4. Barrières in de toegang tot recht zijn niet per definitie verkeerd. Afhaken is niet per se negatief. Geeft belang van het probleem aan, en voorkomt dat het systeem verstopt raakt met 'wissewasjes'.

Zelf gaf hij al een eerste aanzet voor een oplossingsrichting:

1. Waar het gaat om conflicten in de private sfeer moet men zelf systemen opzetten. Bijvoorbeeld non-legal sanctions (reputatie-effecten, 'shame-lists', bonussen, certificaten etc.) in plaats van bestaande systemen versterken/veranderen.
2. Verplicht bedrijven en overheidsinstanties zich bij de Stichting Geschillencommissies aan te sluiten.
3. Meer regulering in de vorm van certificering en normering zodat men weet waar men aan toe is.
4. Een laagdrempelige 'spreekuurrechter' die knopen doorhakt.

De discussie tijdens de workshop concentreerde zich vooral op het voortraject van geschilbeslechting. Vooral mensen vanuit de hulpverleningsinstanties, zoals Sociaal raadsliden en Stichting Ombudsman, constateerden dat veel klachten niet zozeer over juridische zaken gaan maar bijvoorbeeld over bejegening. Een aanwezige stelde dat het maatschappelijke klimaat het wel noodzakelijk maakt om aan 'de voorkant van het probleem' te werken. Veel dienstverlening wordt immers commerciëler, waardoor er een soort afrekencultuur ontstaat. Het is niet verwonderlijk dat veel mensen aan de onderkant van de samenleving (onder wie veel allochtonen) in het onderhandelingsproces steeds kwetsbaarder worden. Zij moeten in het voortraject ondersteuning krijgen, terwijl het rechtssysteem historisch gezien hoofdzakelijk op juridische problemen is georiënteerd.

Vervolgens ontspoon zich een discussie over de meerwaarde van het juridisch loket en waarom er toch voor deze benaming is gekozen, nu blijkt dat veel problemen geen juridische problemen zijn, maar meer op het vlak van de kennis en vaardigheden liggen. Een bij het juridisch loket direct betrokkene stelde echter dat het loket juist een functie kan vervullen in het voorportaal van het probleem. Het zal vooral moeten beslissen wat er met een mogelijk probleem kan worden gedaan: zelf oplossen, met behulp van een mediator of doorverwijzen naar een gerechtelijke interventie. Waar het nu op aankomt, is het juridisch loket goed in de markt te zetten, ook al wil dat zeker niet zeggen dat het loket een monopoliepositie met betrekking tot de rechtstoegang wil claimen. De aanwezigen verschilden desondanks van mening over de meerwaarde van het loket. Terwijl de een aangaf dat de eerste resultaten in Brabant bemoedigend zijn, meende de ander dat veel problemen die eerst naar de bureaus voor rechtshulp werden verwezen, voortaan waarschijnlijk op het bordje van de sociaal raadsliden en niet bij het loket terecht zullen komen.

Tijdens de discussie werden nog diverse andere mogelijkheden aangestipt ter verbetering van het speelveld van het recht. Zo opperde iemand de gedachte van 'de vervuiler betaalt': als grootverbruikers als UPC voor een grote toeloop bij de sociaal raadsliden zorgen, kunnen ze daarvoor dan ook niet zelf op eniger wijze de rekening betalen? Dezelfde persoon vroeg zich af of de toegang tot geschilbeslechting in alle gevallen open moet zijn. Is de aankoop van inferieure producten niet een dusdanig risico dat daar de afwezigheid van verhaal al in de prijs verdisconteerd zou moeten zijn?

Waar de aanwezigen verder veel waarde aan hechtten, was de terugkoppeling van fouten en klachten naar regelgeving. Het zou voor intermediaire organisaties veel eenvoudiger moeten worden om systematisch hun ervaringen rondom klachten door te geven aan beleidsmakers, zodat daar ook structureel iets mee kan worden gedaan. Tot slot voelde een enkeling wel wat voor de suggestie van Kamminga voor de 'schandpaal': 'shame-lists om bedrijven en organisaties te prikkelen hun klachtenmogelijkheden te verbeteren.

Workshop 3: Recht op maat

- Voorzitter: mr. drs. Jerimi van Laar, beleidsadviseur Directie Strategie
Rechtspleging, Ministerie van Justitie
- Inleider 1: mw. mr. Els Unger, waarnemend algemeen deken van de Nederlandse
Orde van Advocaten en advocaat te Amsterdam
- Inleider 2: drs. Peter Wagenmaker, hoofd Rechtsbijstand Schuldsanering en
Conflictbemiddeling Directie Toegang Rechtsbestel, Ministerie van
Justitie

Thema: hoe kunnen burgers met (potentiële) rechtsproblemen het snelst en meest effectief geholpen worden?

- Is er gebrek aan bepaalde typen rechtshulp en zijn rechtshulpvoorzieningen en rechtsinterventies toegankelijk genoeg (geen te hoge lasten qua tijd, geld, emotie)?
- Moet de burger zichzelf verzekeren voor rechtshulp? Hoe ver reikt de taak van de overheid?
- Zijn er nieuwe vormen van geschiloplossing denkbaar die aansluiten bij de specifieke problemen binnen een bepaalde sociaal-juridische relatie?

In deze workshop ging het vooral om het traject wanneer er eenmaal een rechtsprobleem is geconstateerd. Is er dan voldoende bijstand? En wie moet welke bijstand geven (verzekering, overheid)? Hebben rechtsbijstandverleners voldoende oog voor geschiloplossing op maat? Centraal staat de klantgerichtheid van het rechts(hulp)systeem.

Els Unger becommentarieert een aantal bevindingen uit het RMO-advies. Volgens het RMO-advies doen personen met een lage opleiding en inkomen meer dan hoger opgeleiden een beroep op rechtshulpverleners, maar zijn zij minder in staat die hulp om te zetten in een uiteindelijke oplossing. Dit heeft volgens haar niet zozeer te maken met de aard van de rechtshulp (door advocaten, sociaal raadslieden, vakbonden etc.) maar met de aard van de problemen. Voor sociaal-economische problemen als schulden, verlies van werk, slechte huisvesting biedt recht zelden een oplossing.

Zij vervolgt met het bekritisieren van de link die het RMO-advies legt tussen de twijfel bij de burger over de gelijke werking van het rechtssysteem voor arm en rijk (door 42% van de delta-respondenten) en de onbetrouwbaar en te duur bevonden advocatuur. Volgens haar heeft de RMO voor deze conclusie geen adequate onderbouwing. De conclusie over de advocatuur in het delta-onderzoek is genuanceerder dan hetgeen het RMO-advies weergeeft. Bovendien roept de stelling uit het Geschilbeslechtingdelta-onderzoek "advocaten vragen teveel geld voor wat ze doen" bij respondenten gemakkelijk negatieve reacties op. Daarnaast blijkt uit de Geschilbeslechtingdelta dat respondenten tevreden zijn over de dienstverlening van hun advocaten (advocaten 'scoren' hierop beter dan andere dienstverleners) en meer dan 70% zou in een soortgelijke situatie opnieuw voor een advocaat kiezen.

Vervolgens verwijst Unger naar de bevinding in het RMO-advies dat er geen gebrek zou zijn aan aanbod van rechtshulpverlening en interventies, maar aan een juist gebruik ervan. Volgens de RMO schort het aan de mogelijkheden om in een vroeg stadium effectief gebruik te maken van het aanbod door een gebrek aan kennis en vaardigheden en te hoge lasten in het bijzonder voor allochtonen, analfabeten en ouderen.

Volgens Unger zijn daar nu juist de juridische loketten en nieuwe geschilbeslechtingsvormen zoals mediation een antwoord op. Deze voorzieningen kunnen een stimulans vormen voor een beter gebruik van de aangeboden voorzieningen. De participatie van advocaten aan het systeem van gesubsidieerde rechtshulp krijgt daarbij een belangrijke stimulans door 'verwijsarrangementen'.

De 'geschillenboeren' (à la de gemeentelijke ombudsman?) die de RMO bepleit zou inderdaad een goede aanvulling zijn en tevens het stimuleren door de overheid van ondernemers om zich bij geschillencommissies aan te sluiten. De NOvA loopt daarin voorop met een eigen Klachten- en Geschillenregeling.

In een onderhandelingsamenleving, waarin verantwoordelijkheden worden teruggelegd van de overheid naar de burger, zal voor de burger de noodzaak van het gebruik van het recht toenemen (bijv. werkgever aanspreken bij beperken van sociale verzekeringen). Dat de overheid tegelijkertijd wil streven naar een verminderd beroep op de rechter is volgens Unger een contradictie. Ook het groter belang dat de samenleving hecht aan 'law and order' leidt tot een groter gebruik van rechts(hulp)voorzieningen (een belangrijk deel van het budget voor rechtspleging en rechtshulp betreft strafrecht). In de Geschilbeslechtingdelta en het RMO-advies komt dit nauwelijks aan de orde.

De aanbeveling van de RMO tot een 'klantgericht' rechtssysteem met objectieve criteria (kantonrechttersformule, alimentatienormen) en eenvoudige procedures is een voorstel in goede richting. De advocatuur kan daarop aansluiten door niet steeds duur maatwerk te willen leveren, maar bij het bestaan of de totstandkoming van objectieve toegankelijke criteria te volstaan met goedkope bereikbare confectie en het vermijden van onnodige juridisering.

Unger besluit met de volgende stelling:

Het huidige aanbod van rechtshulpvoorzieningen (advocatuur, rechtsbijstandverzekeringen, belangenorganisaties) en rechtsinterventies (rechtspraak, mediation, geschillencommissies) is onvoldoende gedifferentieerd om bepaalde veel voorkomende geschillen op tijdige en betaalbare wijze te beslechten. Voor dergelijke problemen is confectierechtshulp en laagdrempelige eenvoudige geschilbeslechting passender dan duur maatwerk van advocaten en geschilbeslechting in drie instanties.

Peter Wagenmaker vervolgt met stellingnames over de verdeling van verantwoordelijkheden tussen overheid en burger met betrekking tot rechtshulpverlening en beroep op de rechtspraak. Het huidige kabinet legt de nadruk op de eigen verantwoordelijkheid van de burgers, ook als het gaat om het oplossen van conflicten. De RMO lijkt juist te willen dat de overheid zich intensiever gaat bemoeien met de infrastructuur van rechtsbijstand en geschilbeslechting in plaats van de burger veel meer equiperen om zelf een oplossing voor zijn problemen te vinden. Bovendien is hij het niet eens met de (impliciete) stelling van het RMO dat de burger steeds meer aan zijn lot wordt overgelaten. Hij noemt in dit verband de initiatieven op het terrein van de Juridische Loketten en het instrument mediation. Uit de monitor gesubsidieerde rechtsbijstand blijkt dat 19% van de particuliere huishoudens een rechtsbijstandsverzekering heeft. Ten tijde van het opstellen van de huidige Wet op de rechtsbijstand begin jaren negentig, was dat percentage veel lager. Wat betekent dat voor ons stelsel? Het huidige stelsel houdt veel minder rekening met de eigen verantwoordelijkheid van de burger in relatie tot de overheid. Moet de rol van de overheid echter niet beperkt blijven tot die leemtes waarin de particuliere verzekeringsmarkt niet voorziet?

Wagenmakers tweede stelling betreft de infrastructuur van geschilbeslechtigingsstrategieën. Als de RMO vindt dat burgers de bestaande mogelijkheden onderbenutten, is het dan niet belangrijker om informatie te verstrekken over de mogelijkheden, en om de toegankelijkheid en doorverwijzingswijzen daarvan te verbeteren?

Discussie

Terugtrekende overheid

Een van de aanwezigen stelt dat op sociaal-raadslieden en juridische loketten steeds meer wordt bezuinigd. Alleen simpele zaken worden opgelost. De spreker kan zich dus wel in het RMO-advies vinden dat de overheid meer inspanningen moet verrichten. Hier wordt tegenovergesteld dat de overheid niet bezuinigt. Mediation en andere informele geschiloplossingen worden juist gestimuleerd.

Een andere deelnemer merkt op dat de rechtsbijstand aan de burger geen gelijke tred houdt met nieuwe regelgeving en de complexiteit van de maatschappij enerzijds en terugtrekende overheid anderzijds. En stelt 'ik moet vaak doorverwijzen, maar kan de zaken niet kwijt bij de advocatuur; de burger kan zich in het algemeen slecht weren'. In het advies is tevens het bestuursrecht onderbelicht gebleven: de burger tegen de machtige overheid.

Rechtsbijstandverzekering

Wat betreft rechtsbijstandverzekeringen pleit een van de deelnemers voor een basispakket voor burgers met een lage sociaal economische status. Ook kan gedacht worden aan een rechtsbijstandverzekering bij aanvang van een huwelijk: een verzekering tegen onnodig maatwerk.

Rechtsbijstandverzekeringen kunnen voor weinig geld rechtshulp bieden voor een breed scala aan zaken.

Advocatuur

Een van de aanwezigen ziet een groeiende interesse bij de advocatuur in het verbeteren van rechtshulp. De populariteit van mediation bij de advocatuur neemt bijvoorbeeld toe. Een andere deelnemer staat hier wat sceptischer tegenover en vindt de ervaringen nog niet hoopgevend. Mediation onder de advocatuur leidt tot landjepik (concurrentie) tussen advocaten onderling.

Er wordt tevens opgemerkt dat de toegang tot het recht van de gewone Nederlander tegenvalt: 49% heeft recht op gesubsidieerde rechtshulp, 51% dus niet. Advocaten zijn echt duurder dan nodig is. Procederen blijft voor de helft van de mensen gewoon ontzettend duur. Waarom niet advocatentarieven publiceren/ transparant maken? Dit blijkt de NMa niet toe te staan. Tevens wordt opgemerkt dat advocaten rekening houden met kosten voor cliënten. Bij arbeidsgeschillen leggen ze altijd een claim bij de werkgever, die dit als bedrijfskosten kan afdoen.

Oorzaak problemen

Een op voorhand transparante wetgeving kan veel juridische problemen voorkomen. Veel problematiek komt voort uit (a) gebrekkige wetgeving; (b) gebrekkige implementatie en coördinatie (juridische loketten).

Allochtonen

Een van de deelnemers wijst in het bijzonder op het belang van de bescherming van allochtonen. Deze groep moet meer aandacht krijgen, zowel in de huidige structuur als in de nieuwe structuur. Mensen moeten zichzelf kunnen helpen aan een oplossing. Het is van belang dat allochtonen het systeem leren kennen voor hun zelfstandigheid en zelfbeschikking. Doe daarom onderzoek naar tekortkomingen in het systeem (focus op vier grote steden, met veel allochtonen.)

Sociaal Raadslieden

Door diverse deelnemers wordt er gepleit voor een evenwichtige spreiding van sociaal-raadslieden over Nederland. In diverse delen van het land zijn er geen sociaal raadslieden. Bijkomend probleem is dat gemeentebesturen geneigd zijn om op sociaal raadslieden te bezuinigen omdat er juridische loketten komen. Dit is een probleem

tussen landelijke en gemeentelijke overheid: gemeenten vertrouwen op de landelijke regelingen, en vice versa. Hierbij is het tevens van belang dat de toegevoegde waarde van het raadsliedenwerk goed onder de aandacht wordt gebracht.

Probleemloket, laagdrempelige geschilbeslechting, geschillenboer

Er is behoefte aan laagdrempelige geschilbeslechting: een geschillenboer die een snelle, laagdrempelige oplossing, een 'wat-is-het-recht-uitleg' geeft.

Een van de aanwezigen pleit voor een probleemloket (geen *juridisch* loket). Alle (potentieel) juridische problemen worden daar aangebracht en zo efficiënt mogelijk afgedaan, liefst zonder dat het eerst *juridische* problemen hoeven te worden. Bij de receptie zit een wijze diagnosticus die coördineert en in staat is om adequaat door te verwijzen: maatwerk versus confectie.

Hier wordt de kanttekening bij geplaatst dat het een mooi streven is, maar dat bijvoorbeeld in het bestuursrecht nu eenmaal heel veel zaken juridisch zijn geregeld. Vaak betreffen die problemen ook echt juridische problemen. Dat echter ook in het bestuursrecht een andere aanpak mogelijk is, laat het succes van de pilot met mediation bij de Belastingdienst zien. Een bestuursrechter merkt op dat vaak pas in de rechtbank blijkt dat veel te weinig gecommuniceerd is tussen partijen (dus: onnodige juridisering). Dit had de rechtzaak kunnen voorkómen. Dit betekent niet dat mediation *de* oplossing is. Mediation is geen panacee en de gang naar de rechter moet altijd mogelijk blijven.

Geen aanbodprobleem maar een coördinatieprobleem

Mediation-projecten zijn ook al op andere departementen ingevoerd. Departementen van de overheid moeten meer bij elkaar kijken. Dit komt overeen met de constatering van de RMO dat er geen aanbodprobleem is maar een coördinatieprobleem. 'Als wij al moeite hebben met de coördinatie, wat moet de burger dan wel niet dwalen?' Het RMO-advies is ook sectoroverstijgend. Het belang van coördinatie en een gezamenlijke aanpak wordt nog eens onderstreept.

Column Toegang tot recht: een blik vanuit de praktijk

Frank Visser

De kantonrechter uit Zaandam nam het in zijn column vooral op voor de 'gewone man'. Eigenlijk zit, zo betoogde hij, ons rechtssysteem niet te wachten op 'gewone zaakjes'. De man in de straat wordt vooral uitgenodigd zijn eigen zaken te regelen, terwijl er voor grote mediazaken met dure advocaten al snel heel wat tijd door rechters wordt vrijgemaakt. Om de positie van de gewone man in het rechtssysteem te versterken prikkelde de columnist de aanwezigen met verschillende suggesties. Zo zou het goed zijn om het mondelinge verweer te vervangen door een voor beide partijen geldend schriftelijk weerwoord. Ook zou er een fijnmazig netwerk - analoog aan het huisartsennetwerk - moeten komen voor sociale rechtshulp: de advocaat om de hoek. Tot slot zou het goed zijn wanneer de procedures voor een rechtszaak een forse vereenvoudiging ondergaan. De rechtstoegang dient weer voor de gewone man eerlijk en laagdrempelig te worden, want "Nederland is uiteindelijk toch een burgermaatschappij".

Plenaire discussie

Tijdens de plenaire discussie bleken sommige aanwezigen moeite te hebben met dit sombere beeld van de huidige rechtstoegang, terwijl anderen zich er wel in konden herkennen. Door een van de aanwezigen werd onderscheid gemaakt tussen beeldvorming en werkelijkheid. Wellicht dat de feitelijke rechtstoegang nog redelijk goed is, maar dat betekent niet dat dit ook het beeld is wat mensen er van hebben. Zoals ook in de workshops naar voren kwam betekent alleen het woord 'juridisch' (zoals in 'juridisch loket') al voor velen een bepaalde drempel. Daarnaast werd betoogd dat door de groeiende complexiteit van de samenleving het aantal (potentiële) rechtsproblemen mogelijk wel zou kunnen toenemen. Het komt er daarom vooral op aan hoe je problemen vroegtijdig zou kunnen tackelen, nog voordat ze een zaak voor de rechter kunnen worden. In dit kader werd verwezen naar een aantal suggesties dat in de workshops naar voren kwam, zoals het 'de-vervuiler-betaalt-principe' of de systematische terugkoppeling van bij de burger geconstateerde problemen naar wet- en regelgeving. De toegang tot recht voor de burger - en de beeldvorming daarbij - is dus mede afhankelijk van oplossingen die niet zozeer met de toegankelijkheid van het rechtssysteem zelf te maken hoeven te hebben. Het komt er vooral op aan om in het voorportaal van het probleem de mensen beter toe te rusten. Dat is zowel gunstig voor geschilhebbers als voor de belasting van het rechtsbestel.