

# Toegang tot recht – strijd tussen toegankelijkheid en recht

Lectoraat Toegang tot het Recht, Hogeschool Utrecht

Matthijs Brouwer, november 2016

## Inhoud

Toegang tot recht – strijd tussen toegankelijkheid en recht .....	1
Inleiding .....	3
Wat is toegang tot recht? .....	3
Juridische grondslag en beleid .....	6
Nationaal beleid .....	7
Welke problemen komen burgers tegen? .....	10
Welke oplossingen vinden burgers? .....	12
Kritische kanttekeningen bij toegang tot recht in Nederland.....	15
Conclusie .....	18

## Inleiding

In deze paper geeft antwoord op de vraag welke betekenis toegang tot recht heeft in wetenschappelijke literatuur, hoe dit in de wet verankerd en in beleid vorm krijgt en hoe zich dit verhoudt tot andere landen. Daartoe wordt ook beschreven welke ontwikkelingen er zijn in de manieren waarop burgers toegang tot recht in praktijk (proberen te) realiseren. Het doel is inzicht te krijgen in de betekenis van toegang tot recht en ‘de staat van’ toegang tot recht in Nederland.

Dit paper heeft de volgende structuur. Het vangt aan met een verkenning van wetenschappelijke literatuur over de betekenis en het belang van toegang tot recht als ideaal in een moderne rechtsstaat. Dan een beschrijving van de juridische achtergrond en de ontwikkelingen in beleid. Er lijkt grote consensus over de wenselijkheid van toegankelijkheid van het recht voor burgers in algemene zin, maar er zijn recent veel wettelijke en beleidsmatige veranderingen doorgevoerd die invloed hebben op de toegankelijkheid van het recht. Ten slotte volgen enkele kritische kanttekeningen bij ontwikkelingen die deze toegankelijkheid beperken. Er zitten risico's aan de huidige nadruk op (juridische) zelfredzaamheid van burgers in een complexe samenleving met zoveel regeldrukke als de onze.

## Wat is toegang tot recht?

In de literatuur wordt toegang tot recht gezien als onderdeel van een moderne democratie en als voorwaarde om rechten die zijn toegekend ook te kunnen effectueren. Het is in die zin een publiek goed zoals gezondheidszorg en onderwijs (Peysner, 2014). Juridische problemen gaan gepaard met aanmerkelijke materiële en immateriële kosten en het betreft een aanzienlijk deel van de bevolking. Dat legitimeert dat het object is van overheidsbeleid (Currie, 2015).

Toegang tot recht is een begrip dat in gebruik is geraakt in de jaren zeventig door het werk van Cappelletti & Garth (Cappelletti & Garth, 1977; Cappelletti, Garth, Weisner, & Koch, 1979; Hubeau, 2015). De aandacht voor toegang tot recht begon in Nederland al eerder, Klijn noemt het een ‘spin-off van het maatschappelijk klimaat van de late jaren zestig’ (Klijn, 2014) en met als eerste verschijnsel de Juridische EHBO in Tilburg. Sinds 1957 is er echter al gefinancierde rechtsbijstand om toegang tot de rechter mogelijk te maken en daarvoor waren er al publiek gefinancierde bureaus voor consultatie (Bauw, Böhler, Westerveld, & Westerveld, 2016).

In de discussie over toegang tot recht speelt de nadruk op ongelijkheid altijd: ongelijk financieel, intellectueel, sociaal en cultureel kapitaal, de klassieke sociologische onderwerpen liggen als gegeven onder de vraag hoe recht toegankelijk en bereikbaar kan worden gemaakt voor iedereen. Paz-Fuchs merkt op dat recht vaak wordt onderwezen alsof het al feitelijk aanwezig is en door iedereen zo kan worden toegepast, terwijl tegelijkertijd vrijwel iedereen de aanname deelt dat in een proces partijen met goede advocaten in het voordeel zijn ten opzicht van partijen zonder. Hij concludeert dan ook dat ondanks dergelijk *legal realism* ‘*Access to justice is, indeed about giving effect to legal rights that are not equally accessible*’ (Paz-Fuchs, 2015).

Cappelletti en Garth gaven al aan dat het begrip ‘toegang tot recht’ lastig sluitend te definiëren is, maar dat het in ieder geval twee doelen van het systeem beoogt te beschrijven waarmee burgers hun rechten kunnen halen onder auspiciën van de staat. Ten eerste dat het

systeem gelijk toegankelijk is voor iedereen en ten tweede dat de uitkomsten individueel en sociaal rechtvaardig zijn (Cappelletti & Garth, 1977). Zorg over toegankelijkheid van het systeem - 'toegang tot de rechter' - was niet nieuw, maar een uitgangspunt in de discussie over toegang tot recht. Het begrip heeft in de jaren hierna ruimere invulling gekregen en het gaat om meer dan uitkomsten van geschillen alleen na tussenkomst van een rechter.

Hubeau (2015) beschrijft in navolging van Cappelletti en Garth drie golven in toegang tot recht. In de eerste golf ligt nadruk op juridische bijstand. In de tweede golf is er oog voor verschillende belangen: collectieve, publieke belangen en ook inhoudelijke fragmentatie zoals consumentenrechten of milieurechten. Er lijkt overigens niet alleen sprake van steeds verdere fragmentatie, maar ook van een fractaal landschap van obstakels voor toegang tot recht: vrijwel alles kan als juridisch probleem worden gezien en steeds meer zaken worden ook zo gezien. De derde golf is een samenhangende of overkoepelende benadering van toegang tot recht, waarin nadruk ligt op rechtvaardige uitkomsten die ook langs andere wegen dan de rechter tot stand kunnen zijn gekomen.

De effectiviteit van toegang tot recht is niet vanuit elk perspectief hetzelfde. De nadruk op (formele) systemen die toegang tot het recht en de rechter faciliteren zegt niets over de uitkomsten. Er is onderscheid te maken tussen formele en substantieve toegang tot recht. Dat laatste perspectief kijkt naar de mogelijkheid voor mensen om tot een daadwerkelijk (substantieve) uitkomst of oplossing te komen voor hun probleem (Hubeau, 2015). Het sluit aan bij de notie dat toegang tot recht alleen betekenis heeft als die ook geëffectueerd kan worden. Hoewel in de eerste golf vooral nadruk lag op formele toegang was dit substantieve element altijd het doel en formele toegang tot een onafhankelijke, neutrale rechter (of andere beslisser) het middel. Dit laat veel ruimte voor andere wegen naar recht (ADR, *Alternative Dispute Resolution* of 'anders dan recht'). Het vraagt ook om oog te hebben voor *legal realism* en het oude onderscheid tussen *law in books and law in action* (Pound, 1910)

Toegang tot recht is een ideaal en dat verklaart dat veel beschrijvingen en definities uit onderzoek naar toegang tot recht uitgaan van de functie van het begrip. In algemene zin is er overigens weinig discussie over het belang van dit ideaal in een democratische rechtstaat, maar dit kan wellicht verklaren waarom het begrip zich lastig laat vangen en in de loop der tijd andere betekenis krijgt. Wat men als effectieve en 'daadwerkelijke' oplossingen beschouwt kan erg subjectief zijn en veranderen. De visie op de relatie tussen overheid en burger, de functie van mensenrechten, de werking van internationale verdragen en de complexiteit van de samenleving is veranderd en daarmee ook de importantie van de functie (en betekenis) van toegang tot recht.

Naast deze ontwikkeling van de betekenis van toegang tot recht in 'golven' zijn er andere onderscheiden te maken. Zo is er het onderscheid in toegang tot de wet, tot rechtbanken en de mogelijkheid om recht(vaardigheid) buiten het recht om te kunnen realiseren (Westerveld, Hubeau, & Terlouw, 2015). Dezelfde publicatie maakt onderscheid tussen burgers die *een oplossing nodig hebben* en burgers die *bescherming nodig hebben*. Dit onderscheid zou kunnen helpen om de verschillende rechtsgebieden waarbinnen een analyse gemaakt kan worden van toegang tot recht te kunnen plaatsen. De auteurs geven echter al gelijk aan dat dit onderscheid niet zuiver te maken is.

Een ander onderscheid naar elementen van toegang tot recht komt uit een rapport van het Montaigne-centrum, gemaakt in opdracht van het Juridisch loket, dit beschrijft vier fasen (ze noemen het 'treden') die een rechtszoekende kan doorlopen en waarin meer of

minder behoefte kan zijn aan ondersteuning (Grootelaar, Venderbos, Vromen, & van Harten, 2014). Het gaat om toegang tot informatie (1), begeleiding (2), overleg en onderhandeling (3) en een neutrale bindende interventie (4). Voor elk van deze fasen geldt dat iemand die meer of minder zelfstandig kan doorlopen. Ze hebben zich hierbij gebaseerd op een schema van Barendrecht en Kamminga (2004) die hierbij vier niveaus onderscheiden van ‘zelf oplossen’ tot ‘vertegenwoordiging’:

	Dimensie I: mate van informatie/begeleiding	Dimensie II: mate van interventie in relatie tussen partijen				
			Informatie/ advies	Overleg/ onderhandeling	Neutrale bemiddeling	Neutrale beslissing
Zelf oplossen			Zelf informatie vergaren	Samen overleggen/ onderhandelen	Zelf proberen neutraal naar geschil te kijken	Samen tot neutraal oordeel komen
Hulp in naaste omgeving			Informatie en advies naasten	Met hulp van naasten overleg voeren	Iemand uit de omgeving bemiddelt	Oordeel van iemand uit omgeving
Professionele hulp en steun			Professioneel advies	Onderhandelen met professionele hulp	Faciliterende mediation	Evaluerende mediation/voorlopig oordeel rechter
Vertegenwoordiging			Advies rechtshulpverlener	Onderhandelen met rechtshulp	Schikken bij rechter	Bindende (rechterlijke) beslissing

‘Toegang tot het recht in detail’ (Barendrecht & Kamminga, 2004)

Deze onderscheiden geven geen extra betekenis aan de definitie van toegang tot recht, maar werken die wel verder uit, wat inzichtelijk is wanneer er nagedacht wordt over beleid dat toegang tot recht faciliteert. Zoals blijkt in de volgende paragraaf over wetgeving en beleid, volgt dit beleid namelijk de bredere betekenis van toegang tot recht met een nadruk op daadwerkelijke en effectieve oplossingen zonder formele rechtsgang.

Het formele perspectief van stelseltoegankelijkheid heeft dus als beperking dat het naast de bereikbaarheid en bekendheid (van het systeem) vooral gericht is op de financiële kosten als obstakel voor het verkrijgen van een neutrale beslissing door een ‘neutrale beslisser’, typisch een rechter. Maar een conflict kan zich ook in een andere fase bevinden en daar misschien ook worden opgelost, bijvoorbeeld door onderhandelingen. Daarnaast kunnen er ook andere dan financiële lasten zijn. Barendrecht onderscheidt bijvoorbeeld naast de prijs van juridische dienstverleners en de kosten van het inhuren van andere experts de tijd die verschillende betrokken partijen kwijt zijn en de lasten van onzekerheid en emotionele lasten (Barendrecht, 2003). Geen van deze factoren zijn triviaal, de lasten van tijd en onzekerheid kwantificeert hij beide in honderden miljoenen euro’s in 2001. Naast de kwantificering van emotionele kosten kan men zich afvragen of emotionele lasten of bepaalde overtuigingen een beperking vormen voor substantiële toegang tot recht en of er iets gedaan kan worden om deze lasten te verminderen. De obstakels die burgers ervaren en de substantieve oplossingen die ze vinden worden besproken aan de hand van de *paths to*

*justice* studies en de geschilbeslechtingdelta in de paragrafen over problemen en oplossingen die burgers vinden.

Uit het onderscheid tussen formele en substantieve toegang volgt dat wanneer toegang tot een recht (en een rechter) via goedkope of gratis rechtshulp geregeld is en eventuele procedures vlot afgehandeld worden er vanuit het perspectief van de burger nog niet altijd sprake van (laagdrempelige) toegang tot *recht*. Het perspectief van burgers tijdens het doorlopen van de vier 'treden' zou kunnen helpen dit inzichtelijk te maken. Dit burgerperspectief kan meer expliciet aan de betekenis van 'substantieve uitkomsten' worden toegevoegd. Wanneer uitkomsten individueel en sociaal rechtvaardig dienen te zijn, dienen ze ook als rechtvaardig te worden ervaren. Dit lijkt overigens ook een idealistisch en utopisch streven: nooit zal iedereen de uitkomsten van geschillen als rechtvaardig ervaren. Hierin schuilt ook een paradox, want er zit spanning tussen dat wat maatschappelijk als substantieve en rechtvaardige uitkomsten wordt gezien en dat wat een individu als rechtvaardig ervaart. Verderop wordt literatuur behandeld waaruit blijkt dat veel mensen ontevreden zijn over verloop en uitkomsten van hun geschil en het lijkt evengoed paradoxaal om te streven naar sociaal rechtvaardige substantieve uitkomsten zonder de ervaring van die uitkomsten en de weg daar naartoe mee te nemen in de evaluatie daarvan.

Wanneer is er nu dus sprake van toegang tot recht? Op basis van bovenstaande rechtssociologische benaderingen dient recht toegankelijk te zijn voor alle burgers op redelijke termijn met (sociaal) rechtvaardige substantieve uitkomsten. In de loop der jaren is de betekenis van dit begrip verbreed. Obstakels voor toegankelijkheid heeft niet alleen betrekking op financiële lasten, maar ook emotionele lasten en de gevolgen van onzekerheid. Deze dienen allen zo laag mogelijk te zijn. Toegankelijkheid gaat niet alleen over toegang tot de rechter, maar ook over toegang tot informatie en advies in de fasen daarvoor. Ook de substantieve uitkomsten gaan over effectieve bescherming én oplossingen in verschillende fasen (die niet noodzakelijkerwijs allemaal doorlopen hoeven worden). De uitkomsten kunnen ook nadrukkelijk meer zijn dan slechts uitkomsten uit juridische procedures, er dienen feitelijk rechtvaardige uitkomsten te zijn, ongeacht de weg daar naartoe. Een consequentie hiervan is dat recht ook zoveel mogelijk begrijpelijk en toegankelijk dient te zijn voor niet-juristen. Om te zien hoe dit in praktijk uitwerkt moeten we kijken naar het beleid en de manier waarop burgers omgaan met hun geschillen.

## Juridische grondslag en beleid

Naast de rechtssociologische benadering van toegang tot recht zijn er de juridische grondslagen. Deze gaan vooral over toegang tot de rechter en niet over toegang tot informatie en advies over de rechtspositie. Dit recht op informatie en het versterken van de informatiepositie zijn samen met de nadruk op alternatieve oplossingen de laatste jaren wel onderdeel van beleid geworden, maar het voorstel voor de Wet Bevordering Mediation ligt bijvoorbeeld nog bij de kamer.

Welke juridische grondslagen voor toegang tot de rechter zijn er? Art. 6 en 13 EVRM geven recht op een eerlijk proces en een effectief rechtsmiddel (voor een nationale instantie). Toegang tot recht breder is dan toegang tot de rechter, maar in de beschrijving van toegang tot recht zoals hierboven komen een aantal elementen terug in art. 6, zoals een eerlijke behandeling, een redelijke termijn, 'in een taal die hij verstaat', de beschikbaarheid van voldoende tijd, faciliteiten en er is beleid voor het recht op bekostiging van een raadsman wanneer iemand die niet kan betalen.

De European Union Agency for Fundamental Rights (FRA) heeft als doel om expertadviezen te geven aan deelstaten zodat fundamentele rechten van burgers in de EU beschermd worden. De FRA beschrijft in hun *Handbook on European law relating to access to justice* (FRA, 2016) als voornaamste punten het recht om naar een rechter te gaan of toegang tot ADR om een effectieve oplossing te vinden wanneer blijkt dat rechten zijn geschonden. Toegang tot recht wordt beschreven als een ‘*enabling right that helps individuals enforce other rights*’. Het begrip ‘*other rights*’ verbreedt de discussie snel naar toegang tot specifieke rechten, zoals het recht op gezondheidszorg en vraag hoe dat te halen (Hendriks, 2015; Nieuwenhuis, 2013) of recht op een schoon milieu (Brisman, 2013; Tolsma, De Graaf, & Jans, 2009). Dit paper gaat niet te diep in op toegang tot recht in verschillende domeinen of thema’s, maar blijft bij het algemene concept van burgers die hun recht kunnen halen. De FRA verwijst daarbij naar mensenrechten zoals het recht op een eerlijk proces (Art 6 EVRM en 47 ECFR) en het recht op een effectieve oplossing (Art 13 EVRM en 47). De FRA legt de nadruk op oplossingen op nationaal (ipv EU) niveau. Op nationaal niveau worden geschillen aangekaart en bij voorkeur ook opgelost.

Met betrekking tot de gang naar Europese rechters beschrijft Hoevenaars de rol die prejudiciële verwijzingen van het ECJ hebben bij de toegang tot recht. De conclusie is dat dit voor burgers met een probleem doorgaans beperkte mogelijkheden biedt (en zelfs tegen hen kan werken vanwege de lengte van de procedure), maar juist voor organisaties of individuen die met proefprocessen veranderingen willen afdwingen wel mogelijkheden kan bieden (Hoevenaars, 2015). Deze prejudiciële verwijzingen zijn overigens een reactie op een verzoek van de rechter, niet een initiatief van de procespartijen. Het valt buiten het bereik van dit paper om op dergelijke strategische overwegingen om (maatschappelijke) doelen te bereiken in te gaan. Het begrip toegang tot recht raakt hier aan *legal empowerment* dat voorbij gaat aan de genoemde noties van ‘burgers die een oplossing nodig hebben’ en ‘burgers die bescherming nodig hebben’ (zie bijvoorbeeld Vermeulen, M., 2015)

In de Nederlandse grondwet staat toegang tot recht niet expliciet genoemd, hoewel de noodzaak daarvan wel besproken wordt (Barkhuysen, van Emmerik, & Gerards, 2009) en er zelfs is gesproken over wijziging van art. 17 naar aanleiding van de motie Lokin-Sassen (K 31 570, B en C)<sup>1</sup> met het verzoek in de grondwet een algemeen recht op een eerlijk proces voor een onpartijdige rechter op te nemen. In artikel 17 staat nu dat niemand van een gang naar de rechter kan worden weerhouden, daaraan zou dan worden toegevoegd “Ieder heeft recht op een eerlijk proces binnen een redelijke termijn voor een onafhankelijke en onpartijdige rechter.” Art. 18 garandeert ‘de wet stelt regels omtrent het verlenen van rechtsbijstand aan minder draagkrachtigen.’ Nederlands noch Europees recht is erg concreet over de voorwaarden waaronder het grondrecht of mensenrecht toegang tot de rechter wordt geschonden. Bauw geeft een aardig overzicht van uitspraken van het EHRM hierover (Bauw et al., 2016).

#### Nationaal beleid

De overheid zet beleidsmatig in op het bevorderen van alternatieve geschilbeslechting en noemt als doelen dejuridisering van geschillen, kwalitatieve en effectieve afdoening, tegemoetkomen aan de vraag naar pluriforme toegang tot recht, eigen verantwoordelijkheid

---

<sup>1</sup> Eerste Kamer, vergaderjaar 2011-2012, 31 570 C <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-31570-C.html>

van betrokken partijen om oplossingen aan te dragen en het verminderen van de druk op de rechtsspraak (M. ter Voert, 2014). Hieronder volgt eerst een bespreking van het beleid rondom de formele toegankelijkheid tot recht en de rechter en daarna de uitwerking van bovenstaande doelstellingen in beleid.

Laagdrempelige toegang tot professioneel juridisch advies en bijstand blijft nog steeds het fundament van Nederlandse beleid en een aanmerkelijk deel van de discussie over toegang tot recht in Nederland gaat over kosten, bekostiging en reikwijdte hiervan. Praktisch is recht op gesubsidieerde rechtsbijstand in Nederland vastgelegd in de Wet op de Rechtsbijstand uit 1993. Dit beoogt de gang naar de rechter betaalbaar te maken voor burgers met een laag inkomen. Hoewel wetgeving nog vooral is geënt op gesubsidieerde rechtsbijstand, is beleid ingezet om andere oplossingen dan de gang naar de rechter te stimuleren. Nadere invulling van het Nederlandse beleid wordt hieronder beschreven, gevolgd door een vergelijking met andere (Europese) landen die vaak op verschillende wijze dezelfde doelen nastreven.

De Raad voor Rechtsbijstand is een zelfstandig bestuursorgaan en financiert het Juridisch loket en het Europees consumenten centrum (ECC). Beide bieden beperkte juridische informatie en adviezen, maar staan open voor alle burgers en hebben een belangrijke verwijsfunctie. Dit overheidsbeleid is altijd gericht geweest op kwetsbare groepen en groepen die rechtsbijstand niet kunnen betalen. De Raad voor Rechtsbijstand keert ook subsidies uit voor rechtsbijstand. Wie een laag inkomen en vermogen heeft (in 2016 €26.000 voor alleenstaanden, €36.800 voor samenwonenden of gezinnen en een vermogen onder de heffingsgrens)<sup>2</sup> kan aanspraak maken op gefinancierde rechtsbijstand en subsidiëring van mediation. Er geldt een eigen bijdrage tussen de €193 en €823. In het boek van Bauw et al. staat in hoofdstuk 6 het stelsel voor subsidies voor rechtsbijstand en rechtshulp dat voortvloeit uit de Wrb, de geschiedenis ervan en de (waarschijnlijke) toekomstige wijzigingen nader beschreven (Bauw et al., 2016). Rechtsbijstand is in praktijk overigens grotendeels in particuliere handen en burgers met juridische vragen en problemen kunnen laten zich bijstaan door advocaten of rechtsbijstandsverzekeraars of diverse gespecialiseerde adviseurs zoals notarissen, vakbonden of belangenorganisaties.

Over de algemene noodzaak om toegang tot recht juist vorm te geven bestaat weinig politieke discussie. Dat blijkt bijvoorbeeld uit de genoemde motie Lokin-Sassen uit 2012 die in de kamer met algemene stemmen is aangenomen. In de uitwerking van beleid blijkt echter dat er vele keuzen te maken zijn. Corstens en Kuiper noemen dit ‘in abstracto onomstreden, in concreto ingewikkeld’ en beschrijven voor dat laatste verschillende redenen (Corstens & Kuiper, 2014). Zo zijn er de vele knoppen waaraan de wetgever kan draaien die toegang tot de rechter beïnvloeden, bijvoorbeeld competentiegrenzen, invoeren van de OM-beschikking en bestuursrechtelijke handhaving, de ZSM-werkwijze, maar ook mogelijkheden voor alternatieve geschilbeslechting. Daarnaast is er een spanningsveld tussen snelheid, kosten en deskundigheid. Hoewel het voor de hand ligt deskundigheid en juistheid van rechterlijke oordelen als voornaamste ijkpunt te nemen staat dat in praktijk op gespannen voet met de vraag naar vlotte en begrijpelijke procedures. Die laatste zijn niet alleen wenselijk vanuit kostenperspectief, maar ook onderdeel van toegankelijkheid vanuit het perspectief van burgers. In verschillende (Europese) landen wordt er daarom naar gestreefd procedures te vereenvoudigen, voorlichting te verbeteren zonder af te doen aan eerlijke, rechtvaardige

---

<sup>2</sup> <http://www.rechtsbijstand.nl/over-mediation-en-rechtsbijstand/voorwaarden/inkomen>  
geraadpleegd 9 november 2016

uitkomsten (Barendrecht, Kistemaker, Scholten, Schrader, & Wrzesinska, 2014; Corstens & Kuiper, 2014).

Corstens en Kuiper benadrukken dat de wetgever een grote rol heeft mbt financiering rechtsbijstand, griffierechten, digitalisering, specialisering binnen de rechtspraak en versnelling van procedures, maar ook dat het belangrijk is bij innovaties rekening te houden met verschillende verlangens: “In sommige kwesties zijn snelheid en eenvoud topprioriteit, in andere zorgvuldigheid en deskundigheid. Differentiatie in procedures lijkt ons daarom heel zinvol” (p15). Een goed voorbeeld hiervan is wellicht de ‘Rechtwijzer uit elkaar’, een online applicatie die het echtscheidingsproces ondersteunt en daarmee kostenbesparend werkt<sup>3</sup>. Tegelijkertijd concluderen Corstens en Kuiper dat geautomatiseerde afdoening in sommige gevallen kunnen leiden tot gezagsverlies van de overheid en een veelheid aan verschillende handhavingstrajecten leidt tot onoverzichtelijkheid voor de burger.

De laatste jaren is er door de wetgever ook daadwerkelijk aan vele knoppen gedraaid en toegang tot recht is zeker in beweging. Argumenten van zowel kostenbeheersing als toegankelijkheid liggen ten grondslag aan verschuiving in beleid. De inzet hierbij was beheersing (beperking) van de kosten door middel van dejuridisering en aansturen op zelfstandig gevonden oplossingen door burgers, de beleidsdoelstellingen genoemd aan het begin van deze paragraaf. Deze doelstellingen zijn ook herkenbaar op de websites van het Juridisch loket en de Raad voor Rechtsbijstand waar wordt ingezet op zelfhulp en mediation<sup>4</sup>. Het is de vraag hoe realistisch de inzet op juridische zelfhulp zal zijn bij laaggeletterden. Deze groep is aanzienlijk, een rapport van de Algemene Rekenkamer noemt verschillende bronnen, in beleid gaat de overheid uit van 1,3 miljoen laaggeletterden tussen 16-65 jaar. De totale groep burgers die slecht kan lezen en ook nauwelijks kan rekenen is waarschijnlijk groter dan 2 miljoen (Israel, Kingma, Zielman, & van As, 2016).

Over wat voor maatregelen gaat het bij ‘het draaien aan de knoppen’? Het rapport van het Moutaigne-centrum (Grootelaar et al., 2014) beschrijft de (mogelijke) gevolgen van 74 maatregelen sinds 2007 (waarvan enkele nog niet zijn ingevoerd). Het rapport geeft ook een aardig overzicht van de verschillende wetswijzigingen en ontwikkeling van de politieke discussie over dit onderwerp. De maatregelen zijn zeer uiteenlopend en reiken van generieke verhogingen eigen bijdrage tot eenvoudiger berekening kinderalimentatie en tariefverlaging vergoeding rechtsbijstandsverleners. De auteurs merken op dat er ondanks kritiek op veel afzonderlijke maatregelen nog niet naar de gevolgen van deze maatregelen in samenhang is gekeken. Terecht merken ze op dat de maatregelen en effecten een breed gebied beslaan en het complex is de gevolgen te overzien, want ondanks hun poging slagen ze daar zelf ook niet echt in, de conclusies zijn vrij algemeen (door versterking van de eerste lijn is de rol van het Juridisch loket belangrijk).

De nadruk op ADR heeft ook gevolgen voor de manier waarop de overheid werkt. Sinds 2008 is er een programma gestart ‘prettig contact met de overheid’ dat beoogt een omslag te weeg te brengen in het handelen van ambtenaren. “Prettig contact met de overheid is een programma van het Ministerie van Binnenlandse Zaken dat een informele aanpak ofwel mediationvaardigheden in het contact tussen bestuursorganen en burgers bevordert.”<sup>5</sup> Bij deze informele aanpak heeft de ambtenaar “bij het contact een open, eerlijke en

---

<sup>3</sup> <http://rechtwijzer.nl/uit-elkaar> geraadpleegd 11 nov 2016

<sup>4</sup> Naast de websites van deze instanties zelf is ook [rechtwijzer.nl](http://rechtwijzer.nl) door de Raad voor Rechtsbijstand ontwikkeld.

<sup>5</sup> <http://prettigcontactmetdeoverheid.nl/wat-en-waarom-o> (geraadpleegd 21 okt 2016)

nieuwsgierige houding en gebruikt communicatieve vaardigheden zoals actief luisteren, samenvatten en doorvragen. De focus wordt gewijzigd van proceduregericht naar proactief en oplossingsgericht.”<sup>6</sup> De website is claimt als resultaten 27% kostenbesparing en 60-70% minder formele procedures, tevreden burgers en tevreden ambtenaren. Mocht het nog komen van landelijke implementatie dan zou dat een omslag betekenen in de organisatiecultuur van ambtelijk Nederland en in de beleving van burgers in geschillen met de overheid, want zoals verderop zal blijken is die beleving nu vaak negatief.

Internationaal is de trend hetzelfde als in Nederland. Er ligt nog steeds grote nadruk op stelseltoegankelijkheid, maar onder financiële druk zoekt men naar oplossingen buiten de rechtszalen. Europese landen verschillen aanmerkelijk in de manieren waarop ze rechtsbijstand organiseren. Er zijn geen Europese richtlijnen voor het opzetten van een rechtsbijstandssysteem. Het FRA adviseert alleen en het EHRM toetst slechts in individuele gevallen of er een toegankelijke oplossing was. HiiL heeft een vergelijkende studie gedaan *‘Legal aid in Europe: Nine different ways to guarantee access to justice?’* (Barendrecht et al., 2014). Hieruit blijkt dat sommige landen een onafhankelijke centrale raad voor rechtsbijstand hebben vergelijkbaar met Nederland, maar in Engeland, Wales en Ierland controleert het ministerie van justitie rechtstreeks de uitvoering. Frankrijk en België hebben gedecentraliseerde systemen georganiseerd rondom rechtbanken. In de Duitsland en Polen beslist de rechtbank over aanvragen op rechtsbijstand. Dezelfde studie meldt dat in Nederland de kosten 3x hoger zijn dan in Duitsland of Frankrijk (als percentage van het BNP). Engeland, Wales en Schotland besteden circa 5x meer dan deze landen.

Het is niet duidelijk hoe kwaliteit nauwkeurig en vergelijkbaar tussen landen is te meten. Los van kosten, aantal rechtszaken en infrastructuur kan het aantal schendingen van art. 6 EVRM volgens het EHRM een algemene indicator zijn. Er is geen eenduidige norm voor het meten van rechtvaardige uitkomsten, de complexiteit (en daarmee de kosten) van procedures verschilt per land, het ontbreekt aan eenduidige visies op toegang tot recht en bij het ontwikkelen van beleid wordt geen rekening gehouden met mogelijke toetsing aan het EVRM. Het EHRM beoordeelt alleen individuele gevallen op toegankelijkheid van het recht in die situatie. Bij elkaar maakt dit het niet alleen lastig om generaliseerbare uitspraken te doen over beleid in verschillende landen, maar ook over de mate toegankelijkheid van het recht in het algemeen. Er is immers geen duidelijke standaard waaraan dit te toetsen is.

Alle negen landen uit de studie door HiiL willen echter bezuinigen op de kosten van rechtsbijstand en doen dit onder andere door het monopolie van advocatuur te doorbreken, complexiteit te verminderen, ADR te stimuleren, te standaardiseren in veel voorkomende zaken en informatievoorziening en adviezen te verbeteren (om procederen te voorkomen). Daarnaast zijn financiële maatregelen zoals kortingen op budgetten of het sluiten van budgetten (sommige landen hebben open budgetten voor gesubsidieerde rechtsbijstand, andere gesloten) of over te gaan op vaste vergoedingen in plaats van uurtarieven en het aantal zaken dat in aanmerking komt voor financiering beperken. Ondanks grote verschillen tussen landen is de trend in het beleid in Nederland dus lang niet uniek.

## Welke problemen komen burgers tegen?

Het is duidelijk dat de brede definitie van toegang tot recht beleidsmatig is omarmd, ook al komt dit kennelijk voort uit een gemengde motivatie met enerzijds behoefte aan

---

<sup>6</sup> <http://prettigcontactmetdeoverheid.nl/wat-waarom/wat-doen-wij-o> (idem)

kostenbesparing en anderzijds het vergroten van toegankelijkheid van alternatieve, maar effectieve oplossingen en daarmee de zelfredzaamheid van burgers. Om te beoordelen hoe toegang tot het recht vorm krijgt vanuit het perspectief van burgers is het van belang te zien welke problemen zij tegenkomen en vervolgens hoe ze daarmee omgaan.

Aansluitend bij deze visie op toegang tot recht zijn er studies gedaan die kijken naar de manier waarop burgers met juridische problemen omgaan. Deze *paths to justice* studies beschrijven de omgang van burgers met juridische problemen, ook als die 'omgang' niet leidt tot het inwinnen van (professioneel) juridisch advies of gerechtelijke procedures. De meest genoemde studie is uitgevoerd in Groot-Brittannië: *Paths to justice: what people do and think about going to law* (Genn & Beinart, 1999). Burgers is gevraagd naar problemen die ze lastig vonden om op te lossen en er is vervolgens gevraagd of en hoe ze die oplosten. Vergelijkbare studies zijn hierna in veel verschillende landen gedaan en deze studies hebben grote invloed gehad op de manier waarop juridische dienstverleners en overheden kijken naar toegang tot recht (Pleasence, Balmer, & Sandefur, 2013).

De geschilbeslechtingsdelta-studies die in Nederland zijn uitgevoerd volgen de *paths to justice*-benadering. Het onderzoek werd voor het eerst uitgevoerd in 2003 en is herhaald in 2009 en 2014. De bespreking van deze en enkele andere studies is de moeite waard en valt uiteen in twee delen. Ten eerste een samenvatting van de verschillende juridische problemen en ten tweede oplossingsstrategieën van burgers en trends en ontwikkelingen die hierin te vinden zijn. Beide lijken ook in andere studies een duidelijke (internationale) trend weer te geven.

Uit de geschilbeslechtingsdelta 2009 blijkt dat in 5 jaar tijd 61% van de respondenten te maken heeft gehad met één of meerdere juridische problemen. "Tussen begin 2004 en eind 2008 hebben de ondervraagde burgers het meeste te maken gehad met problemen rondom de aanschaf van producten en diensten (29,5%) en met problemen op en rond het werk (25,3%). Daarop volgen problemen met geld (17,7%) en met het bezit van onroerend goed (16,8%). De overige problemen troffen minder dan één op de tien respondenten, met een nog redelijk belangrijke rol voor de problemen met het huren van woonruimte (8,8%) en voor relatie- en familieproblemen (7,8%)." (van Velthoven & Klein Haarhuis, 2010). Deze rangorde blijkt vijf jaar later nog gehandhaafd, uit de geschilbeslechtingsdelta 2014 blijkt dat 57% van de respondenten met juridische problemen werd geconfronteerd: "Problemen met de aanschaf van producten en diensten en problemen op het werk worden het meest genoemd (beide 24%). Daarna volgen geldproblemen (15%), problemen in de woonomgeving en het bezit van onroerend goed (beide 11%) en relatie- en familieproblemen (8%)." Van mensen met juridische geschillen had ongeveer twee derde in de vijfjarige periode meer dan één geschil. Wat opvalt is een afname van het aantal geschillen. Deze lijkt vrij structureel, want er is ook sprake van een daling in de studie uit 2009 ten opzichte van 2003. Een studie in Canada komt tot een sterk vergelijkbare top vijf, consumentenzaken 24,2%, schulden 22,2%, arbeidszaken 17,2%, burenp Problemen 10,2%, familieproblemen 8% (Currie, 2015). Typisch verschil is dat 'housing' daar op 2,8% staat, hoewel niet duidelijk is of dit te vergelijken is met de 11% problemen met onroerend goed uit de laatste deltapstudie.

Er is een relatie tussen sociaal economische status en het soort juridische problemen dat burgers tegenkomen. In stedelijke gebieden komen iets meer problemen voor dan daarbuiten. Mensen met een (zeer) laag (tot 12.500€ in de laatste deltapstudie) of hoog inkomen hebben meer problemen dan mensen met middeninkomens. Het aantal problemen neemt toe met het opleidingsniveau van de respondenten. Het aantal problemen neemt af

met leeftijd, de categorie tussen 24-34 jaar heeft de meeste problemen, 65-plussers de minste. Zelfstandigen en uitkeringsgerechtigden hebben vaker problemen dan mensen in loondienst, gepensioneerden nog steeds de minste problemen (van Velthoven & Klein Haarhuis, 2010), p69). Dit is in de volgende studie onveranderd. De voornaamste samenhang tussen het hebben van juridische problemen is er met leeftijd, werk, opleiding en kopen via internet, gevolgd door sociale klasse, inkomen en uren besteed aan internet (M. J. ter Voert & Klein Haarhuis, 2015).

De laatste deltapstudie onderscheid drie kwetsbare groepen: uitkeringsgerechtigden, alleenstaande minderjarige met kinderen en niet-westerse allochtonen. Niet-westerse allochtonen hebben vaker en iets andere problemen dan andere groepen, er is bijvoorbeeld vaker sprake van discriminatie. De studie uit 2014 noemt de kans van niet-westerse allochtonen om met problemen te worden geconfronteerd aanmerkelijk groter, 69% tegenover 56% voor autochtonen. Voor uitkeringsgerechtigden is dat 68%, alleenstaanden met minderjarige kinderen 80% (en ook de meeste problemen, 3,4 problemen in 5 jaar). Andere te onderscheiden groepen zijn zelfstandige ondernemers (69%), studenten (57%) en gepensioneerden (38%) (M. J. ter Voert & Klein Haarhuis, 2015). De deltapstudie uit 2009 heeft alleen niet-westerse allochtonen en sociaal kwetsbaren onderscheiden, waardoor vergelijking lastig is. Voor niet-westerse allochtonen gold toen nog dat ze slechts iets meer problemen ervoeren, maar dit verschil was niet significant (van Velthoven & Klein Haarhuis, 2010).

De groep sociaal kwetsbaren had aanmerkelijk minder problemen, maar wel ernstiger problemen. Als mogelijke verklaring voor de lagere frequentie wordt geopperd dat er mogelijk een cultuur van armoede is waarin 'probleemgeladen situaties' niet als zodanig worden ervaren. De problemen zijn ook anders van aard; er is vaker sprake van discriminatie en ze zijn vaker bestuursrechtelijk. Een verklaring hiervoor is dat veel mensen uit de doelgroep zijn aangewezen op sociale voorzieningen.

In het algemeen geldt desalniettemin dat een beperkte verklaring voor de frequentie van verschillende juridische problemen komt uit achtergrondkenmerken of uitgangspositie en de participatietheorie die stelt dat problemen correleren met participatie op een bepaald vlak, zoals problemen op het werk, met bezit of verhuur van onroerend goed, huren van woonruimte, etc. Het ligt voor de hand dat wie niet werkt minder arbeidsrechtelijke problemen heeft.

De conclusie dat de verklaarde variantie op basis van verschillende kenmerken niet groot is (zo'n 15%), is belangrijk. Hoewel het aardig in kaart is te brengen wat voor problemen mensen hebben en deze patronen door de jaren ook redelijk stabiel zijn, is het dus grotendeels onbekend waarom sommige mensen (veel) meer juridische problemen hebben dan andere.

## Welke oplossingen vinden burgers?

Nu in kaart is welke juridische problemen burgers in praktijk tegen komen is de volgende vraag wat burgers aan hun problemen doen. Zowel uit nationale als internationale studies blijkt dat de meeste mensen *iets* doen en dat de overgrote meerderheid niet eindigt in het formele rechtssysteem. Dat *iets* kan bestaan uit contact opnemen en onderhandelen met de andere partij of inwinnen van expertise of adviezen. Ook dit laatste gaat lang niet altijd langs formele weg, veel mensen vragen adviezen aan vrienden en familie. Studie naar dit gedrag in Canada laat zien dat ruim 60% probeerde te onderhandelen, ruim 50% advies

vroeg aan vrienden en familie, 25% op zoek ging op het internet en bijna 25% niet-juridisch advies vroeg aan een organisatie. Meer dan 70% in deze studie vond het advies dat ze vroegen aan van vrienden en familie nuttig (Currie, 2015).

In Nederland is het onderscheid gemaakt naar doe-het-zelvers, passieven en (rechts)hulpgebruikers, waarbij de laatste adviezen van allerlei instanties betreft. Onder diverse groepen (naar leeftijd, inkomen, opleiding) verschillen de percentages, maar ongeveer de helft bestaat uit doe-het-zelvers (47% in de laatste deltapstudie). Daarnaast was in die studie 8% passief, maar 2% was alsnog van plan iets te ondernemen. 46% zocht hulp bij deskundigen, maar dit waren niet allemaal juristen.

Wat deden de hulpgebruikers? De deltapstudie stelt dat 37% rechtshulp zocht bij een juridische adviseur en verstaat daaronder: advocaat, gerechtsdeurwaarder/incassobureau, juridisch loket, mediator, notaris, politie, rechtsbijstandsverzekeraar, rechtskundig adviseur, schuldhulpverleningsorganisatie, sociaal raadslid, consuwijzer-helpdesk, vakbond, wets- of rechtswinkel. Tot de niet-juridische hulpverleners die de rest raadpleegde rekent men onder andere: zorgverleners, brancheorganisaties, religieuze organisaties, vereniging eigen huis, tv-programma's zoals Kassa of Radar. Deze betekenis van (niet-)juridische adviseur of hulpverlener is enigszins willekeurig. Onder deskundige rechtshulp in de deltapstudie vallen ook instanties die in bijvoorbeeld de Canadese studie onder niet-juridische organisaties en advies vallen zoals overheid, politie, vakbond, etc.

Al met al zijn bronnen die worden geraadpleegd divers en kennen een aardige spreiding. De advocaat staat bovenaan met 12%, gevolgd door rechtsbijstandsverzekeringen met 11% (55% van de gezinnen heeft zo'n verzekering), vakbonden en juridisch loket met elk 5% en de politie met 4%. De overige uit de lijst scoren lager. 19% zocht hulp bij een 'overige deskundige', vaak een huis- of arbo-arts of het ggz. Daarnaast zocht zo'n 19% van de respondenten naar informatie op internet. Er is overigens niet veel veranderd in oplossingsstrategieën in de eerste, tweede en derde geschilbeslechtingsdelta, maar er wordt wel meer gebruik van internet gemaakt en het aantal rechtsbijstandsverzekeringen is gestaag toegenomen.

Wat deden de doe-het-zelvers? Ze namen contact op met de tegenpartij en onderhandelden of startten andere procedures. 19% van alle respondenten zoekt op internet naar informatie. De voornaamste verklarende factoren om geen hulp te zoeken zijn type probleem, ervaren ernst, financiële belang en verwachtte opbrengst. Problemen met producten of diensten lossen mensen het vaakst zelf op, ook als men het probleem niet als zeer ernstig ervaart gaat men vaker zelf aan de slag.

Ten slotte zijn er de passieven, vanzelfsprekend is er geen uitkomst of oordeel van een gevolgde procedure of aanpak. Verschillende studies komen met verschillende percentages burgers die niets doen. In de geschilbeslechtingsdelta-studies in Nederland was dat bijna 10% in 2003 (van Velthoven & ter Voert, 2004b), maar 6% in 2009 (van Velthoven & Klein Haarhuis, 2010) en 6-8% (2% is nog van plan actie te ondernemen) in 2014 (M. J. ter Voert & Klein Haarhuis, 2015). Een Australische studie aangehaald door Currie heeft het over 4,5% mensen die geen enkele actie onderneemt (Currie, 2015; Lawler, Giddings, & Robertson, 2012) en zo'n 5% in Canada (Currie, 2015).

Voornaamste redenen om helemaal geen actie te ondernemen waren volgens de deltapstudie 'het probleem heeft zichzelf opgelost' (39%), 'niet de moeite waard' (21%), 'er kan niets gedaan worden' (15%), 'ik heb genoeg van de hele zaak' (15%), 'het kost te veel tijd en moeite' (10%), 'ik wil geen slepende procedures' (8%). Er wordt in de laatste deltapstudies ook

geconcludeerd dat de mensen die niets ondernemen het waarschijnlijk aan bepaalde vaardigheden ontbreekt. Het blijkt echter ook lastig tot een verklaring voor passiviteit te komen. Factoren als verwachte opbrengsten, aard van het probleem, kenmerken van de doelgroep en dergelijke kunnen het gedrag slechts zeer beperkt verklaren. Overtuigingen kunnen een rol spelen, zoals het vermoeden van hoge kosten, hoewel slechts 4% van deze respondenten zei dat kosten een rol speelden in hun overweging niets te doen.

Problemen waarbij respondenten vaker helemaal niets deden (passieven) zijn werkproblemen of problemen met discriminatie. Passiviteit lijkt overigens niet samen te hangen met de verwachte duur van het probleem, terwijl doe-het-zelven dit typisch wel doet: problemen waarvan men verwacht die in ongeveer 2 weken op te kunnen lossen lost men graag zelf op. Een Australische studie naar *legal capability* vond dat naast problemen met arbeid juridische problemen in de gezondheidszorg en financiële problemen vaker tot passiviteit leidden. Daarnaast vonden de onderzoekers dat passiviteit demografisch gezien samengaat met laag opleidingsniveau en werkloosheid (McDonald & People, 2014). De redenen die gegeven werden voor passiviteit worden in deze studie gezien als indicatoren voor gebrek aan *legal capability*, namelijk 'ik wist niet wat ik moest doen', 'te stressvol' en 'dat zou te duur zijn'. Het onderwerp *legal capability* valt net als het begrip *legal empowerment* buiten deze paper. Een hoog percentage van juridische problemen dat niet opgelost wordt of waar zelfs helemaal geen actie op wordt ondernomen ondermijnt echter de legitimiteit van het rechtssysteem als geheel. Kennelijk ervaren burgers dan niet dat ze in een samenleving waar zij hun juridische geschillen rechtvaardig kunnen oplossen.

Wat waren de uitkomsten van de oplossingen die de hulpzoekers en doe-het-zelvers zochten? Uitgaande van de laatste deltaprocedure is bij juridische problemen die men als afgesloten beschouwde 51% niet tot een overeenstemming gekomen. 41% is toen gestopt, maar 10% is gaan procederen, 42% bereikt een overeenstemming, daarvan is 4% alsnog gaan procederen (dat is soms onvermijdelijk, bijvoorbeeld in een echtscheiding). Uiteindelijk geeft 75% aan het doel te hebben bereikt. Redenen om niet door te procederen bij een ongewenst resultaat waren gevoelens van machteloosheid en er vanaf willen zijn.

Als er overeenstemming is bereikt vindt 77% dat een rechtvaardig (fair) resultaat, maar wanneer er is geprocedeerd 72%. Deze getallen lijken in tegenspraak met dezelfde publicatie die concludeert winnaars en verliezers sterk verschillen in hun opvatting over rechtvaardigheid van de uitkomsten: 86% winnaars vindt de uitkomst rechtvaardig en 12% verliezers vindt dat (M. J. ter Voert & Klein Haarhuis, 2015). De laatste cijfers lijken op die van de Waard naar ervaringen van burgers in bezwaarprocedures (de Waard et al., 2011), waar 76% van de respondenten wiens bezwaar is afgewezen zegt een zeer negatief oordeel te hebben over de gevolgde bezwaarprocedure (wanneer het was toegekend had 66% een neutraal of positief oordeel).

Wat betekent dit voor toegang tot recht? Een opvallend gering aantal geschillen leidt tot formele besluiten door een rechter of 'neutrale instantie' (fase 4). De grote meerderheid van de problematiek rondom toegang tot recht speelt zich dus af in de fasen daarvoor. Daarin is er een grote groep doe-het-zelvers en een kleine groep passieven. Samen vormen ze een kleine meerderheid in de groep burgers met juridische problemen. De redenen voor zowel passiviteit, hulp zoeken als doe-het-zelven lijken uiteenlopend, maar zijn slechts beperkt verklaard. Gezien het grote aantal zet dit het thema van (juridische) zelfredzaamheid (*legal capability*) op de kaart als thema in de discussie over toegang tot recht (Eijkman, 2017; Vermeulen, 2016). Het nodigt uit tot kritische vragen over de (on)gelijkheid tussen

partijen zowel in consumentenzaken als in relatie met de overheid. Ik heb geen onderzoek kunnen vinden dat hun strategie en oplossingen nader duidt. Is er sprake van een substantieve, rechtvaardige uitkomst op een redelijke termijn? En wordt dat zo ervaren? Voor de groep die advies inwint geldt dat dit advies van een veel bredere groep professionals komt dan alleen juristen. Voor zowel de hulp-vragers als de doe-het-zelvers geldt dat een aanmerkelijk deel niet tot een oplossing is gekomen.

## Kritische kanttekeningen bij toegang tot recht in Nederland

Er zijn veel veranderingen in beleid die enerzijds bestaan uit bezuinigingen op gefinancierde rechtsbijstand en anderzijds een op een hele reeks maatregelen die efficiëntie, adr-oplossingen en zelfredzaamheid moeten bevorderen. Tegelijkertijd blijken veel geschillen niet opgelost te worden. Dit is aanleiding om met een kritische blik naar deze ontwikkelingen te kijken.

De onderzoeken naar (sociale) uitsluiting in wegen naar recht komen tot de conclusie dat er in het algemeen in Nederland weinig financiële barrières zijn in de toegang tot juridisch advies en dat mensen die advies vragen (in welke vorm dan ook) hier ook vaak wat aan hebben. Daarnaast is er een afname van het aantal juridische problemen waarmee mensen geconfronteerd worden (M. J. ter Voert & Klein Haarhuis, 2015; van Velthoven & ter Voert, 2004a; van Velthoven & ter Voert, 2004b; van Velthoven & Klein Haarhuis, 2010). Een volledige verklaring voor de afname van problemen geven de deltapstudies niet, maar er worden enkele mogelijke verklaringen aangedragen. De economische crisis kan verklaren dat er minder transacties en dus minder consumentenproblemen zijn, er waren meer tijdelijke contracten die niet verlengd werden en dit kan aanleiding zijn geweest om potentiële problemen te laten voor wat ze zijn. Vergrijzing kan een verklaring zijn (ouderen hebben minder problemen), maar er zijn ook trends de andere kant op. Schuldenproblematiek neemt toe en het algemene opleidingsniveau ook. Beide correleren positief met het aantal juridische problemen.

Ook analyse van de formele kant van toegang tot recht leidt tot de conclusie dat die vrij goed geregeld is. Een analyse van de toegankelijkheid van het bestuursrecht laakt weliswaar de korte en strikte termijnen en verhoogde griffierechten, maar concludeert desalniettemin dat de toegankelijkheid staat als een huis (Marseille, 2014).

De kous is echter niet af met dit optimisme. Dezelfde onderzoeken laten immers ook zien dat minder dan de helft adviezen aan experts vraagt en zo'n 6-8% van mensen die met een (niet triviaal) juridisch probleem wordt geconfronteerd zelfs helemaal niets doet om dit probleem op te lossen. De helft van de gesignaleerde problemen komt niet tot een overeenstemming of oplossing. Dit gegeven samen met de onverklaarde variantie in oorzaken van juridische problemen onder verschillende groepen burgers laat zien dat er nog een grote blinde vlek bestaat. Er is ook weinig bekend over de motieven en uitkomsten van de doe-het-zelvers.

Waar geprocedeerd wordt is er sterk wisselende rechtsvaardigheidsbeleving. In onderzoek naar burgers in bezwaarprocedures bleek de helft tot driekwart (afhankelijk van het orgaan waar bezwaar werd gemaakt) van de betrokkenen is zeer negatief over de procedure. Bovenaan de lijst klachten stond de duur van de procedure, maar men was ook negatief over de bejegening door ambtenaren. Er was vaak niet gezocht naar een alternatief traject en burgers voelden zich slecht geïnformeerd (de Waard et al., 2011).

Er zijn meer signalen dat toegang tot recht soms lastig is voor burgers, in het bijzonder in relatie tot de overheid. Een onderzoek van de Nationale Ombudsman komt bijvoorbeeld tot de conclusie dat je ‘een hulpverlener nodig hebt om schuldhulpverlening te krijgen’ (Zutphen, 2016). Men signaleert in de schuldhulpverlening duidelijk dat het rationele keuzeperspectief een onjuiste is. Dit is het uitgangspunt dat mensen rationele overwegingen maken als het gaat om kosten- en batenanalyse en haalbaarheid. Gezien de problematiek en omstandigheden waarin deze burgers zich bevinden is ‘rationeel gedrag’ niet te verwachten. Er zijn ook signalen dat gemeenten de wet niet goed toepassen, zo is er sprake van categorale uitsluiting van schuldhulpverleningstrajecten terwijl de wet dit uitdrukkelijk niet toestaat (Kerckhaert, 2016). Er kunnen ook vragen worden gesteld bij het schenden van grondrechten, Klingenberg (2016) stelt bijvoorbeeld vragen over privacybescherming. Hoewel de wet hierin voorziet heeft deze uitgangspunten die in praktijk niet realistisch zijn, zoals het idee dat de burger controle houdt op de verwerking van zijn gegevens en ze vrijwillig afgeeft. Voor mensen met een hulpvraag gaan beide vaak niet op. Vonk waarschuwt in dezelfde uitgave voor het risico dat decentralisaties leiden tot ongelijkheid. Decentralisaties kunnen ertoe leiden dat het gelijkheidsbeginsel wordt verlaten doordat ze als uitgangspunt hebben dat (sociale) professionals weliswaar dicht bij burgers staan en *professional treatment* als uitgangspunt nemen voor beslissingen, maar ondertussen niet *client satisfaction* als doel hebben, doordat bezuinigingsmaatregelen en andere politieke belangen een rol spelen (Klingenberg, Munneke, Tollenaar, & Vonk, 2016).

De gezondheidszorg is een voorbeeld buiten het domein van de overheid en laat zien oplossingsrichtingen niet altijd worden ontworpen met de doelstellingen van toegang tot recht in het achterhoofd. De bijzondere verantwoordelijkheid (en aansprakelijkheid) van artsen maakt toegang tot recht vaak (juridisch) ingewikkeld. Er zijn dan ook vele manieren waarop patiënten kunnen klagen of verhaal kunnen halen. Desalniettemin is deze wirwar van wegen nooit benaderd vanuit het oogpunt toegang tot recht en mensen kunnen makkelijk verdwaald raken in een juridisch oerwoud (Hendriks, 2015).

Dergelijke bevindingen staan in schril contrast met beleidsdoelstellingen van vereenvoudigen en versnellen van procedures en het benadrukken van ADR. Gebrek aan transparantie hierin lijkt ook tegengesteld aan toegang tot recht zoals hierboven besproken, dat zowel in de literatuur als juridisch de betekenis heeft gekregen dat burgers ervaren dat er redelijk vlot sociaal rechtvaardige beslissingen genomen kunnen worden, dat het een ‘*enabling right*’ is dat effectieve oplossingen biedt. Zonder af te willen doen aan de positieve kanten van ADR rijst de vraag of er een wildgroei ontstaat aan alternatieve procedures. Dit zou kunnen leiden tot ongelijke uitkomsten van vergelijkbare zaken en daarmee tot een aantasting van het gelijkheidsbeginsel.

Veel inspanningen lijken zich er op te richten om burgers praktisch voor te lichten, bijvoorbeeld online, over hun rechten. Gezien de reikwijdte van het recht is het de vraag of dit in de volle breedte lukt. De voorlichting op meest voorkomende thema’s rondom arbeid, consumentenproblemen en echtscheidingen zoals via rechtwijzer.nl beslaat slechts een klein deel van de mogelijke problemen. Zoeken naar rechtvaardigheid buiten rechterlijke procedures in een wirwar van alternatieven niet altijd eenvoudig. Van heel andere aard is de discussie over bijvoorbeeld milieurechten, daar kan het gaan om de rechten van belangengroepen om te mogen procederen voor algemene belangen (Tolsma et al., 2009) of om het recht op toegankelijke (openbare) informatie over zo’n belang (Brisman, 2013). Het recht op informatie die burgers nodig hebben om andere specifieke rechten te kunnen halen

of uitoefenen komt niet eenvoudig in voorlichting naar voren. Kortom, *down the rabbit hole* lijkt toegang tot recht fractaal, want vrijwel alles kan gejuridiseerd worden (en veel is ook al gejuridiseerd) en bij vrijwel elk geschil of belang is een juridische vraag te formuleren.

Daarnaast raakt voorlichting aan burgers niet altijd de juiste toon. Enkele *case studies* in Australië laten zien dat voorlichtingsmateriaal met verschillende intenties wordt gemaakt. Soms om kennis te delen, soms om mensen door het proces te begeleiden. Interessant aan deze studies van Lawler is dat ze private initiatieven om zelf-hulp van burgers te stimuleren in sommige gevallen effectiever vinden, juist omdat deze initiatieven niet als doel hebben de burger te bekrachtigen (*empowerment of the legal citizen*) en daarom ook niet met juridische achtergrondinformatie overstelpen. De informatie is taakgericht en geschikt voor situaties waarin de burger (als consument) geen oordelen over de context hoeft te maken. Burgers waarderen een zo duidelijk mogelijke aanwijzing voor wat ze moeten of kunnen doen boven kennis over hun rechtspositie (Lawler, Giddings, & Robertson, 2009; Lawler et al., 2012). In Nederland komt Renes tot vergelijkbare conclusies over de effectiviteit van voorlichting. Wanneer de overheid met voorlichting komt om schuldenproblematiek tegen te gaan richt ze zich op kennisoverdracht, maar sluit hiermee niet goed aan op kritieke momenten waarop mensen beslissingen nemen (Renes & Stinesen, 2014). Ook de eerste *paths to justice* studie in Groot-Brittannië concludeerde al dat burgers oplossingen wilden voor hun concrete probleem, niet per se de kennis en vaardigheden om dit zelf te kunnen oplossen: *'they don't want to be empowered, they want to be saved'* (Genn & Beinart, 1999). Tegelijkertijd lijken veel mensen problemen graag zelf op te lossen en worden daarbij mogelijk gestuurd door waarden van onafhankelijkheid (Currie, 2015).

Het blijft een interessante vraag hoe voorlichtingsinspanningen zich verhouden tot het rationele keuzeperspectief waarvan vaak (impliciet) wordt uitgegaan. Er is steeds meer kritiek op dit uitgangspunt en schuldenproblematiek is een typisch voorbeeld van situaties waarin mensen vaak niet rationeel in hun eigenbelang handelen (Jungman, 2015; Jungman & Wesdorp, 2016). De laatste deltaproject staat ook kort stil bij de aanname van het rationele keuzeperspectief. Door de methodologie van zelfrapportage is er weinig ruimte voor een andere benadering, maar men erkent dat er steeds meer onderzoek is waaruit blijkt dat mensen lang niet altijd rationele overwegingen hebben in hun gedrag. Wanneer we de drang naar zelfredzame burgers *framen* als gedragsverandering van burgers is het wellicht verstandig beleid, voorlichting en voorzieningen daarop af te stemmen (zie Renes et al., 2011; Renes & Hermsen, 2016).

Een andere conclusie van Lawler et al. is dat de intentie van de voorlichter soms medebepaald wordt door financiële belangen van diverse stakeholders (waaronder poortwachterfunctie van bestaande juridische instituties) en aannames die men kan doen over de uitgangspositie van hun 'klant'. Daarmee komt ook gelijk een ander dilemma naar voren: de kwaliteit van de adviseur of hulpverlener. Overheidsbeleid zet in op zelfredzaamheid en oplossingen buiten de rechtszaal, weg van tijdrovende procedures en dure advocaten. Daarmee vallen ook veel waarborgen voor kwaliteit weg. Dit is een dilemma, omdat nadruk op kwaliteit snel leidt tot hoge kosten, complexiteit en lange procedures. Barendrecht heeft het hierbij ook over de mythe van keuzevrijheid, de inzet van specialisten en het starten van procedures door één conflictpartij laat de andere partij vaak weinig keus dan daarin mee te gaan om een afdoende weerwoord te kunnen bieden. Daarnaast speelt een gebrek aan transparantie van de markt: meer geld uitgeven is niet per definitie hetzelfde als betere kwaliteit van advies (Barendrecht, 2003). Met oog op gewenste uitkomsten vanuit het

perspectief van de burger is een ‘goed’ juridisch advies ook niet altijd de meest wenselijke oplossing.

Ten slotte lijkt vanuit de overheid veel optimisme over het eigen vermogen ambtenaren klantvriendelijker te laten werken en de mogelijkheden om procedures te vereenvoudigen en geschilbeslechting in al zijn vormen aan burgers onderling en ‘de markt’ (buiten de rechtszaal) over te laten. Wanneer we de aanname accepteren dat dit het vaak mogelijk is en dat niet procederen vrijwel altijd goedkoper is dan wel procederen hoeft de Europese trend om te bezuinigen op rechtsbijstand niet per se tot verminderde toegang tot recht te leiden. Maar de onderzoeken naar tevredenheid over procedures bij de overheid geven hier nog geen blijk van. Een andere vraag die onbeantwoord lijkt is of ADR-oplossingen in brede zin ook leiden tot rechtvaardige uitkomsten of vooral tot vlotte en goedkopere afdoening. Het ontbreken van een neutrale rechter die jurisprudentie en regelgeving als centrale grond stelt kan ertoe leiden dat vergelijkbare zaken op sterk verschillende wijzen uitonderhandeld worden. Als dat zo blijkt te zijn is het de vraag of dat wenselijk is. Het antwoord zou per domein kunnen verschillen.

## Conclusie

Het begrip toegang tot recht is niet scherp gedefinieerd. Duidelijk is wel dat het begrip is verbreed door de jaren. ‘Toegang tot’ staat niet uitsluitend voor toegang tot juridische informatie, maar eerder voor het vermogen om allerlei (passende) wegen te vinden en het begrip ‘recht’ staat voor sociaal aanvaardbare en rechtvaardige oplossingen in brede zin. Hoewel iemands rechtspositie voortdurend van belang is in de discussie over toegang tot recht lijkt daarbij een juridische procedure of uitspraak in praktijk in minderheid van de juridische geschillen wenselijk of zelfs gebruikelijk.

De trend om toegang tot recht ook beleidsmatig in brede zin te ondersteunen is waarschijnlijk positief, veel burgers lossen hun problemen immers zelf op en doen dat ruim voordat er geprocedeerd hoeft te worden. De nadruk op zelfredzaamheid door voorlichting komt echter met nieuwe vragen. Er schuilt een risico in de enorme hoeveelheid aan mogelijke oplossingsrichtingen en voorlichtingsinspanningen door private partijen. Burgers zoeken veel adviezen van semi- of quasi-juristen die aan weinig kwaliteitscontrole onderhevig zijn.

Er blijken ook nog veel blinde vlekken over de motivatie van burgers voor bepaalde oplossingsrichtingen, het uitblijven van oplossingen in veel geschillen en over hun veronderstelde zelfredzaamheid. Burgers in een afhankelijke situatie met problemen of een hulpvraag hebben zowel psychologisch als praktisch weinig te kiezen als het bijvoorbeeld gaat om het afgeven van privacy gevoelige informatie en het is lastig te achterhalen hoe die informatie verwerkt wordt. Zoals Vonk (2016) opmerkte kunnen hulpverleners gemotiveerd worden door politieke overwegingen: wanneer burgers tegenover professionele hulpverleners staan die ‘maatwerk’ leveren kan het juridisch kader dat hun rechten waarborgt naar de achtergrond verdwijnen terwijl deze hulpverlener mogelijk ook geprikkeld wordt goedkope of snelle oplossingen te creëren. Het is hierdoor een uitdaging eenvoudig en voordelen van ADR en zelfstandige oplossingen te bewaken zonder af te doen aan toegang tot recht.

Toegang tot recht heeft als ideaal elementen die in praktische uitvoering vaak tegenstrijdig zijn of lijken. Er is een spanningsveld tussen belangen van goed en eenvoudig en individueel rechtvaardig, vlotte substantiële uitkomsten en betaalbaarheid en

grondigheid, toegankelijkheid en volledigheid. De beleidsmatige nadruk op doe-het-zelven met groot vertrouwen in zelfredzaamheid van burgers – ook in geschillen tegenover de overheid en professionele juristen – in combinatie met oplossingen buiten de rechtszaal en dus vaak zonder onafhankelijke en neutrale beslisser lijkt wat al te optimistisch. Te veel maatwerk en veronderstelde laagdrempelige toegankelijkheid kunnen zelfs grondrechten doen eroderen.

## References

- Barendrecht, M. (2003). Bedrijfsmatige juridische dienstverlening en toegang tot het recht: Betere regulering is nodig. *Nederlands Juristenblad*, 78(35), 1848-1859.
- Barendrecht, M., & Kamminga, Y. P. (2004). Toegang tot recht: De lasten van een uitweg. *RMO-Advies*, (32)
- Barendrecht, M., Kistemaker, L., Scholten, H. J., Schrader, R., & Wrzesinska, M. (2014). Legal aid in europe: Nine different ways to guarantee access to justice? *Hague Institute for the Internationalisation of Law (HIIL), WODC.*, 20
- Barkhuysen, T., van Emmerik, M. L., & Gerards, J. H. (2009). De toegang tot de rechter en een eerlijk proces in de grondwet? behoeft de nederlandse grondwet aanvulling met een recht op toegang tot de rechter en een eerlijk proces?
- Bauw, E., Böhler, B., Westerveld, d. M., M.E., & Westerveld, M. (2016). *Togadragers in de rechtsstaat: De juridische professies en de toegang tot het recht*. Den Haag: Boom Juridisch.
- Brisman, A. (2013). The violence of silence: Some reflections on access to information, public participation in decision-making, and access to justice in matters concerning the environment. *Crime, Law and Social Change*, 59(3), 291-303.
- Cappelletti, M., & Garth, B. (1977). Access to justice: The newest wave in the worldwide movement to make rights effective. *Buff.L.Rev.*, 27, 181.
- Cappelletti, M., Garth, B., Weisner, J., & Koch, K. (1979). *Access to justice* JSTOR.
- Corstens, G., & Kuiper, R. (2014). De toegang tot de rechter in een moderne rechtsstaat. *Justitiele Verkenningen*, 40(1), 10.
- Currie, A. (2015). Moving access to justice upstream from the courts. *Recht Der Werkelijkheid*, 3, 31-55.
- de Waard, B. W. N., Bolt, K. F., Merckx, C. J. A. M., de Muijnck, J. A., Oude Vrielink, M. J., & Rutten-van Deurzen, W. M. C. J. (2011). Ervaringen met bezwaar: Onderzoek naar de ervaringen van burgers met de bezwaarschriftenprocedure uit de algemene wet bestuursrecht.

- Eijkman, Q. (2017). *Openbare les lectoraat toegang tot het recht*. Utrecht: Hogeschool Utrecht.
- FRA. (2016). *European union agency for fundamental rights and council of europe: Handbook on european law relating to access to justice*. Luxembourg: Publications Office of the European Union. doi:10.2811/66689
- Genn, H., & Beinart, S. (1999). *Paths to justice: What people do and think about going to law* Hart Publishing.
- Grootelaar, H., Venderbos, L., Vromen, S., & van Harten, H. (2014). *Toegang tot het recht: Een actueel portret*. (). Utrecht: Montagne centrum. onderzoekscentrum voor rechtspleging en conflictoplossing.
- Hendriks, A. (2015). Challenges and obstacles to access to justice in health care. *Recht Der Werkelijkheid*, 3, 127-138.
- Hoevenaars, J. (2015). The preliminary reference procedure: Challenge or opportunity? *Recht Der Werkelijkheid*, 3, 83-97.
- Hubeau, B. (2015). The legacy and current relevance of cappelletti and the florence project on access to justice. *Recht Der Werkelijkheid*, 3, 6-30.
- Israel, F. J., Kingma, M., Zielman, A. J. W., & van As, S. (2016). *Aanpak van laaggeletterdheid*. (). Den Haag: Algemene rekenkamer.
- Jungman, N. (2015). *Understanding how debt problems change our behaviour is the key to better support*. Newstart magazine (UK).
- Jungman, N., & Wesdorp, P. (2016). *Werkwijzer 1: Impact. hoe beïnvloeden schulden het gedrag van mensen?*. Utrecht: Hogeschool Utrecht.
- Kerckhaert, A. (2016). Ervaringen van burgers met schuldhulpverlening. *Sociaal Bestek*, 78(4), 29-31.
- Klijn, A. (2014). Stroomverleggingen in de nederlandse geschilbeslechtingdelta. *Justitiele Verkenningen*, 40(1), 50.
- Klingenberg, A., Munneke, S., Tollenaar, A., & Vonk, G. (2016). In Vonk G. (Ed.), *Rechtstatelijke aspecten van de decentralisaties in het sociale domein*. Groningen: Rijksuniversiteit Groningen, Vakgroep Bestuursrecht & Bestuurskunde.
- Lawler, M., Giddings, J., & Robertson, M. (2009). Maybe a solicitor needs to know that sort of thing but I don't – user perspectives on the utility of legal self-help resources. *Reaching further: Innovation, Access and Quality in Legal Services*. London: TSO, , 26-46.
- Lawler, M., Giddings, J., & Robertson, M. (2012). Opportunities and limitations in the provision of self-help legal resources to citizens in need. *Windsor YB Access just.*, 30, 185.
- Marseille, A. T. (2014). Burgers in bezwaar en beroep. *Justitiele Verkenningen*, 40(1), 20.

- McDonald, H., & People, J. (2014). Legal capability and inaction for legal problems: Knowledge, stress and cost. *Updating Justice*, 41
- Nieuwenhuis, A. (2013). Het recht op gezondheidszorg. In J. Gerards (Ed.), *Grondrechten: De nationale, Europese en internationale dimensie* (pp. 393-402). Nijmegen: Ars Aequi Libri.
- Paz-Fuchs, A. (2015). Social security and social welfare: Barriers and retrograde policies, but cause for optimism? *Recht Der Werkelijkheid*, 3, 140-155.
- Peysner, J. (2014). *Access to justice* Palgrave Macmillan UK. doi:10.1057/9781137397232
- Pleasence, P. T., Balmer, N. J., & Sandefur, R. L. (2013). Paths to justice: A past, present and future roadmap.
- Pound, R. (1910). Law in books and law in action. *Am.L.Rev.*, 44, 12.
- Renes, R. J., & Hermsen, S. (2016). *Draaiboek gedragsverandering*.
- Renes, R. J., Putte, B., Breukelen, R., Loef, J., Otte, M., & Wennekers, C. (2011). *Gedragsverandering via campagnes*.
- Renes, R. J., & Stinesen, B. (2014). Overheidsbeleid gericht op gedragsverandering: Meer dan een mooi streven?: Een analyse van gedragsbeïnvloedende overheidsinitiatieven in de domeinen gezondheid, mobiliteit en financiën.
- ter Voert, M. (2014). Toegang tot recht in beweging. *Justitiele Verkenningen*, 40(1), 62.
- ter Voert, M. J., & Klein Haarhuis, C. M. (2015). *Geschilbeslechtingsdelta 2014*. Den Haag: Boom Lemma.
- Tolsma, H., De Graaf, K., & Jans, J. (2009). The rise and fall of access to justice in the netherlands. *Journal of Environmental Law*, 21(2), 309-321.
- van Velthoven, B. C. J., & Klein Haarhuis, C. M. (2010). *Geschilbeslechtingsdelta 2009*. Den Haag: Boom juridische uitgevers.
- van Velthoven, B. C. J., & ter Voert, M. (2004a). Paths to justice in the netherlands: Looking for signs of social exclusion.
- van Velthoven, B. C. J., & ter Voert, M. J. (2004b). *Geschilbeslechtingsdelta 2003*. Den Haag: Boom.
- Vermeulen, M. (2016). *Legal empowerment. position paper voor lectoraat toegang tot recht*. Unpublished manuscript.
- Westerveld, M., Hubeau, B., & Terlouw, A. (2015). Access to justice: A dynamic concept. *Recht Der Werkelijkheid*, 3, 169-172.
- Zutphen, R. F. B. v. (2016). *Burgerperspectief op schuldhulpverlening*. ( No. 2016/050). Den Haag: Nationale ombudsman.